

MUNICÍPIO DE TORRES/RS

Pregão Eletrônico nº 107/2023

AGILE SERVIÇOS DE APOIO À SAÚDE, inscrita no CNPJ 40.992.290/0001-11, com sede à Rua Cândido Xavier, nº 388, Bairro Água Verde, Curitiba, Paraná, CEP 80.240-280, inscrita no CNPJ 40.992.290/0001-11, e-mail: agilesaude@outlook.com, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, por intermédio de seu administrador abaixo assinado, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelas razões a seguir.

I. Da licitação

O edital de Pregão Eletrônico nº 107/2023, do Município de Torres/RS, tem como escopo a contratação de empresa especializada em prestação de serviços médicos (horas) - média e alta complexidade e atenção básica.

Verifica-se, contudo, que o edital contempla vícios os quais deverão ser sanados antes da abertura do certame, conforme se passa a analisar.

II. Dos itens impugnados

II.1. Da adoção indevida do Sistema de Registro de Preços para serviços de natureza continuada

Já no Preâmbulo do Edital, verifica-se que a Licitação se dará na forma de SRP – Sistema de Registro de Preços, vejamos:

“Compras e Licitações torna público o presente Edital de PREGÃO ELETRÔNICO nº 107/2023, **referência**, autorizado no Processo Administrativo nº 3022/3025/2023 (...)”.

*grifos nossos

Pois bem. O serviço que será prestado nesta licitação trata de serviço de natureza contínua, que **são aqueles que constituem necessidade permanente da**

contratante, que se repetem periódica ou sistematicamente, que se interrompidos podem comprometer a continuidade de suas atividades, vejamos:

TERMO DE REFERÊNCIA
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS
1. OBJETO

1.1. A presente licitação tem como objeto Registro de Preço para contratação de empresa especializada no fornecimento de horas médicas conforme tabela abaixo, com duração de 12 meses, para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Torres – RS, conforme especificações e quantitativos estabelecidos nas tabelas abaixo:

(...)

1.3 Tabelas descritivas de Clínico Geral, Pediatra e Técnico Responsável, com Carga horária específica para atendimento na Atenção Básica, de segunda a sexta-feira, das 08:00 às 12:00 e das 13:00 às 17:00.

Serviços continuados, segundo a Instrução Normativa SEGES nº 5, de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia), são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

De outro lado, a mesma Instrução Normativa considera serviços não continuados aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, observadas as hipóteses previstas no § 1º, do art. 57 da Lei nº 8.666/1993. Este tem em vista a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra.

Os serviços contínuos se caracterizam por: (a) inexistir contratação futura, ou seja, a prestação do serviço se iniciará a partir da celebração do contrato, com quantitativos certos e determinados, cuja vigência poderá alcançar sessenta meses; e (b) não haver parcelamento] das entregas, que dizer, deve haver unidade na execução, caracterizada, ainda, pela ininterrupção dos serviços.

Essas características não se harmonizam com a utilização do sistema de registro de preços.

Segundo o entendimento do TCU, o Sistema de Registro de preços somente deve ser adotado para contratação de serviços contínuos nas hipóteses autorizadas previstas no art. 3º, do Decreto 7892/2013, e com expressa justificativa da circunstância ensejadora do registro.

Vejam as hipóteses autorizadoras do decreto acima referido:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Não se verifica no Edital o encaixe dos serviços que serão prestados às hipóteses autorizadoras previstas no artigo acima, tampouco justificativa do Município da razão pela qual está utilizando o SRP.

Vejam agora o entendimento do TCU:

O sistema de registro de preços **somente deve ser adotado para contratação de serviços contínuos nas hipóteses autorizadoras** e com expressa justificativa da circunstância ensejadora do registro (art. 3º do Decreto 7.892/2013). Acórdão 3092/2014 – Plenário

Enunciado I

É lícita **a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas no art. 3º do Decreto 7.892/2013**, nas quais não se compreende a simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços.

Enunciado II

A utilização do **sistema de registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, sem que haja parcelamento de entregas do objeto, viola o art. 3º do Decreto 7.892/2013**. Acórdão 1604/2017 – Plenário

*grifos nossos

Inclusive, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já sumulou o assunto:

SÚMULA Nº 31 – Em procedimento licitatório, é vedada a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada.

Vale ressaltar que o SRP para a presente licitação traz enorme insegurança jurídica, vejamos:

3. FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

3.1 Os serviços serão executados com carga horária semanal contratada conforme a demanda da Secretaria Municipal de Saúde, não sendo obrigatória a utilização da totalidade de horas licitadas, as quantidades e o prazo dos serviços que vierem a ser adquiridos serão definidos na respectiva nota de empenho (ou equivalente), que será emitido dentro do prazo de validade do registro de preço correspondente;

Vale esclarecer que as normas que disciplinam as licitações públicas devem ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança jurídica da contratação.

Da forma como publicado o edital em questão, não há garantia aos participantes do certame de um regramento que assegure certeza e previsibilidade da atuação estatal, circunstância que gera desconfiança e incerteza jurídica pelos interessados.

Assim, impugna-se o Edital neste ponto, fins de que seja retificada a adoção do Sistema de Registro de Preços para a prestação de serviços médicos.

II.2. Da não vedação de contratação de cooperativas pela Administração Pública

O Edital prevê em seu item 2.1:

2. DA PARTICIPAÇÃO

2.1 Poderá participar desta licitação qualquer Empresa legalmente constituída, especializada no ramo, desde que satisfaça às exigências deste edital e devidamente cadastradas no site www.bllcompras.org.br, observado o que dispõe o art. 199, § 1º da CF/88.

“Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada. § 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.”

Ocorre que o edital deveria vedar a participação de cooperativas.

Não obstante inexistir óbice na Lei 8.666/1993 para a contratação de cooperativas pela Administração Pública, é cediço que, **em virtude das constantes fraudes nos seus contratos administrativos, e para se evitar fraudes futuras**, a União e o Ministério Público do Trabalho firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no bojo dos autos 01082-2002-020-10-00-0, da 20ª Vara do Trabalho de Brasília, delinear-se os contornos que devem reger tal relação.

Já em sua cláusula primeira, estabelece o TAC que deve a União se abster de *“...contratar trabalhadores, por meio de cooperativas de mão-de-obra, para a prestação de serviços ligados as suas atividades-fim ou meio, quando o labor, por sua própria natureza, demandar execução em estado de subordinação, quer em relação ao tomador...”*.

Isso porque muitas cooperativas são criadas para burlar o artigo 3º, da CLT, no tocante aos direitos trabalhistas dos executores do serviço contratado, fazendo-se passar por cooperados quando, na verdade, são empregados da cooperativa com vínculo de subordinação.

Essa descaracterização do contrato de trabalho aumentou depois da inclusão do parágrafo único ao artigo 442 da CLT que estabelece que “qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela”.

Referido termo foi firmado com o intuito de proteger o erário e evitar uma futura responsabilização subsidiária, consoante a Súmula 331 do TST, que estabelece ser a responsabilidade subsidiária da Administração em relação às verbas trabalhistas quando houver falha na fiscalização.

E dadas as exigências de comprovação de vínculo previstas no Edital e, ainda, as características intrínsecas à prestação de serviço pretendida pelo Município, representam a atividade fim dos cooperados.

Em julgamento já se manifestou o TCU acerca da questão, no acórdão 2260/2017, ponderando:

Ainda que, em um primeiro momento, os valores ofertados por cooperativas pareçam economicamente vantajosos, não há que se falar em economicidade, mas, sim, em risco de relevante prejuízo financeiro para a administração pública advindo de eventuais ações trabalhistas”. Ponderou, ainda, que a “administração pública não pode se valer da contratação de cooperativas de trabalho nos casos em que há risco de lesão a direitos trabalhistas, tendo em vista os princípios da moralidade, da legalidade e da economicidade, bem como a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho, insculpidos nos arts. 1º, incisos III e IV, e 5º, caput, da Constituição Federal.

Em julho de 2012 foi editada a Súmula nº 281, TCU, aprovada pelo Acórdão TCU 1.789/2012 – Plenário, especificando:

É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

Um segundo ponto a ser observado, é que a contratação de cooperativa implica pagamento de adicional de 15% (quinze por cento) sobre o preço contratado a título de INSS.

Tal cobrança decorre do inciso IV, do art. 22, da Lei 8.112/91. Vejamos:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

(...)

IV – quinze por cento sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho.

Ainda que tenhamos decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a referida contribuição é indevida, o inciso não foi retirado da lei e nem foi editada súmula vinculante, seguindo vigente, sendo, portanto, legítima a cobrança pelo INSS.

Por essas razões, impugna-se o Edital para que **seja vedada a participação de cooperativas.**

II.3. Da não exigência de apresentação de Balanço Patrimonial

Verificando os termos do edital no que diz respeito à qualificação econômico-financeira, não houve determinação de apresentação de balanço patrimonial pelas licitantes:

4.6.1 Para fins de habilitação neste pregão, a licitante deverá enviar, juntamente com a proposta, EXCLUSIVAMENTE VIA SISTEMA, os seguintes documentos, observando o procedimento disposto no item 4.1.2 deste Edital:

(...)

c) QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:

c.1) Certidão Negativa em Matéria Falimentar, expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica ou emitida via internet dentro do prazo de validade informado no corpo da certidão que comprove regularidade da licitante junto a sua comarca.

Ocorre que a apresentação do Balanço Patrimonial é exigência legal, nos termos da Lei 8.666/93, vejamos:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - **balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social**, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou

balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;
*grifos nossos

Nos termos da Norma Brasileira de Contabilidade 1000, item 3.17, do Conselho Federal de Contabilidade, que trata dos critérios e procedimentos a serem adotados quando da elaboração do balanço patrimonial, e deve ser adotada por todas as entidades, independentemente de sua natureza jurídica ou do seu porte:

Conjunto completo de demonstrações contábeis

3.17 O conjunto completo de demonstrações contábeis da entidade deve incluir todas as seguintes demonstrações:

- (a) balanço patrimonial ao final do período;
- (b) demonstração do resultado do período de divulgação;
- (c) demonstração do resultado abrangente do período de divulgação. A demonstração do resultado abrangente pode ser apresentada em quadro demonstrativo próprio ou dentro das mutações do patrimônio líquido. A demonstração do resultado abrangente, quando apresentada separadamente, começa com o resultado do período e se completa com os itens dos outros resultados abrangentes;
- (d) demonstração das mutações do patrimônio líquido para o período de divulgação;
- (e) demonstração dos fluxos de caixa para o período de divulgação;
- (f) notas explicativas, compreendendo o resumo das políticas contábeis significativas e outras informações explanatórias.

Não há qualquer irregularidade na previsão da exigência de documentos, na medida em que se atenda ao interesse público.

Ao contrário, a não apresentação, viola o princípio da legalidade, que deve ser observado, fins de garantir legitimidade do processo licitatório. Caso contrário, este poderá ser questionado e até mesmo invalidado. A Administração Pública deve conduzir a licitação de acordo com os termos da legislação.

O edital deixou ainda, de prever os índices contábeis que as licitantes deverão ter para participar do certame, quais sejam de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), de Solvência Geral (SG) e de Endividamento Geral (EG), conforme § 5º, também do art. 31, da Lei de Licitações:

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, **através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados** no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

*grifos nossos

Os índices Contábeis são imprescindíveis para se medir a saúde financeira de uma empresa.

A liquidez corrente é um indicador que mostra a capacidade de uma empresa de quitar todas suas dívidas a curto prazo e engloba todos os tipos de ativo e passivo circulante. Indica quanto a empresa possui em recursos disponíveis, bens e direitos realizáveis a curto prazo, para fazer face ao total de suas dívidas de curto prazo.

A liquidez geral é utilizada para medir a capacidade que uma empresa tem de honrar com as suas obrigações de curto e longo prazo. Indica quanto a empresa possui em disponibilidades, bens e direitos realizáveis no curso do exercício seguinte para liquidar suas obrigações, com vencimento neste mesmo período.

O índice de solvência geral expressa o grau de garantia que a empresa dispõe em Ativos (totais), para pagamento do total de suas dívidas. Envolve além dos recursos líquidos, também os permanentes.

E o índice de endividamento geral é um dos indicadores financeiros mais básicos utilizados na análise de endividamento da empresa. Ele determina a proporção do endividamento da empresa em comparação com o total do seu ativo. De forma geral, os índices de endividamento representam as dívidas de uma empresa e qual o seu grau.

Os índices Contábeis servem para verificar o comprometimento dos recursos, porque podem mostrar quanto deles é usado para pagar dívidas e juros. Da mesma forma, sua interpretação avalia se a empresa consegue cobrir essas dívidas.

Os valores usualmente adotados pela Administração Pública para a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, são:

- ≥ 1,00 Índice de Liquidez Geral (LG)
- ≥ 1,00 Índice de Liquidez Corrente (LC)
- ≥ 1,00 Índice de Solvência Geral (SG)
- ≤ 0,5 Endividamento Geral (EG)

Tais disposições visam selecionar licitantes com capacidade econômico-financeira suficiente a assegurar a execução integral do contrato.

O objetivo é prevenir a Administração Pública para que empresas sem respaldo financeiro venham a participar e vencer licitações, assim como garantir que durante a execução do contrato tenham capacidade para concluir o objeto da obrigação.

O critério de julgamento dos índices deve estar devidamente expresso no edital de forma clara e objetiva.

Importante destacar que os índices acima trazidos pela ora impugnante estão de acordo com valores usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Assim, deve ser retificado o edital também neste ponto, fins de que exija expressamente a apresentação de Balanço Patrimonial e os índices financeiros, nos termos acima expostos.

II.4. Da Prova de aptidão para o desempenho de atividade objeto do edital

O Edital estabelece que para se comprovar a qualificação técnica deverá ser apresentado:

4.6.1

(...)

d) **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:**

d.1) Certificado de Regularidade de Inscrição de Pessoa Jurídica junto ao Conselho Regional de Medicina (CRM) de sua jurisdição, em nome da pessoa jurídica; com prazo de validade vigente, que conste o responsável técnico da licitante.

h) **DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR:**

h.1) **Quando convocado para a assinatura** da Ata de Registro de Preços, a empresa deverá apresentar, sob pena de aplicação das penalidades previstas na lei 10.520/02 e 8.666/93:

(...)

h.1.5) **Atestado de capacidade técnica**, declaração ou certidão, em nome da empresa, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando o fornecimento de serviços pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto da licitação, exige-se, no mínimo, 50% das horas médicas (do maior item) previstas no Termo de Referência, conforme tabela descritiva do item. O atestado de capacidade técnica apresentado estará sujeito a diligência para confirmação de autenticidade, exatidão e veracidade, conforme previsto no art. 43, parágrafo 3º da Lei Federal nº 8.666/93, sujeitando o emissor às penalidades previstas em lei, caso ateste informações inverídicas.

Exigir a apresentação de atestados somente no momento da assinatura do contrato, se mostra uma clara violação à legislação!

Os art. 27 e 30, da Lei 8.666/93, **determinam a documentação que deverá ser apresentada pelas licitantes para sua habilitação**, vejamos:

Art. 27. Para **a habilitação nas licitações** exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV - regularidade fiscal.

IV – regularidade fiscal e trabalhista;

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7 da Constituição Federal

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - **comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

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

*grifo nosso

Decorre de tal norma os limites que devem nortear as exigências que serão feitas no Edital.

A apresentação de atestados de capacidade técnica pelos licitantes visa a demonstração, por esses, de que possuem idoneidade para a execução do objeto licitado, bem como competência e capacidade material de o fazê-lo, ou seja, que possuem estrutura técnica, profissionais capacitados e a expertise necessária para atender ao contrato administrativo.

A licitante, deve comprovar, enquanto organização empresarial, sua aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, **para a fase de habilitação!**

A não exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica **para a fase de habilitação** viola o princípio da legalidade, que deve ser observado, fins de garantir legitimidade do processo licitatório. Caso contrário, este poderá ser questionado e até mesmo invalidado. A Administração Pública deve conduzir a licitação de acordo com os termos da legislação.

Tal determinação busca assegurar a proporcionalidade entre o objeto do certame e a experiência anterior dos licitantes, bem como garantir qualidade e eficiência do prestador que venha a ser contratado.

Deste modo, resta evidente a existência de vício insanável que irá gerar mácula ao certame, devendo ser reformado o edital para exigir que as licitantes apresentem atestado de capacidade técnica para a fase de habilitação.

III. Pedidos

Diante de todo o exposto, pede-se o recebimento e acolhimento desta impugnação para suspender a abertura da sessão prevista para o próximo dia 22 de março de 2023, até que os argumentos lançados nesta impugnação sejam sanados pelo órgão licitante, sob pena de nulidade.

Por fim, requer a republicação do instrumento convocatório, nos termos do § 4º, art. 21, da Lei nº 8.666/93, com a designação de nova data para o certame.

Curitiba/PR, 17 de março de 2023.

ANDREYSKA D JORGIA
KATIANEE
BATISTA:01090042990

Assinado de forma digital por
ANDREYSKA D JORGIA KATIANEE
BATISTA:01090042990
Dados: 2023.03.17 12:00:37 -03'00'

AGILE SERVIÇOS DE APOIO À SAÚDE
Adm. Andreyska D'Jorgia Katianee Batista