

PROCESSO LICITATÓRIO N. 19/2023

PREGÃO N. 03/2023

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação ao edital n. 19/2023, apresentada por PREVEN MED SAÚDE OCUPACIONAL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n. 14.515.302/0001-07, com sede na Rua Minas Gerais, 67-E, centro, Chapecó-SC, por seu representante legal Marcelo Kopstein, portador da cédula de identidade n. 4.558.678 e do CPF n. 060.469.039-80, interposta em face aos termos do edital do pregão presencial n. 03/2023.

1- DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Considerando que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital de licitação, contando que o faça em até 5 dias úteis antes da data fixada para abertura dos envelopes de habilitação (art. 41, §1º, Lei 8.666/93), e que o licitante poderá oferecer impugnação até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes, por aplicação subsidiária do art. 41, §2º da Lei 8.666/93, tem-se por tempestiva a impugnação.

A impugnação foi apresentada na data de 03-02-2023, como a licitação estava prevista para ocorrer no dia 13-02-2023, o encaminhamento se deu dentro do prazo para recurso.

2- DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

2.1- Da separação por lotes dos serviços de laudos de medicina e segurança do trabalho dos serviços relacionados a avaliações clínicas e exames.

Em síntese requer a impugnante que os itens sejam divididos em lotes alegando que os serviços possuem natureza distinta entre si, e dessa forma estaria indo de encontro ao princípio da competitividade.

Sustenta que empresas que realizam laudos ocupacionais, por inúmeras vezes não realizam exames, como admissionais, demissionais, juntas medicas, audiometria, avaliação psicossocial e afins.

Requer a divisão em lotes sendo: Lote 1, referente aos serviços de avaliações e exames e Lote 2, referente aos serviços da medicina ocupacional e da segurança do trabalho.

Como regra, exige-se o parcelamento do objeto licitado sempre que isso se mostre técnica e economicamente viável. A respeito da matéria, a Súmula n. 247/2004 do TCU, prescreve:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes.

Depreende-se do entendimento do Tribunal de Contas da União que a divisão do objeto deverá ser implementada sempre que houver viabilidade técnica e econômica para a sua adoção.

Desta feita, é mister considerar dois dos aspectos básicos acima suscitados, quais sejam, o **técnico e o econômico**. Sob o primeiro, o parcelamento dependerá da divisibilidade do objeto licitado.

No que concerne ao segundo quesito, o fracionamento deve ser balizado pelas vantagens econômicas que proporciona à Administração Pública com a redução de custos ou despesas, de modo a proporcionar a obtenção de uma contratação mais vantajosa para a Administração.

Desse modo, a fragmentação do objeto em vários, ocasionando diversas contratações, pode comprometer o funcionamento, à guisa concatenada do serviço que se vislumbra obter, revelando risco de impossibilidade de execução satisfatória do serviço.

Ainda sob a perspectiva técnica, impende lançar luzes sobre a centralização da responsabilidade em uma única empresa contratada, a qual, consideramos adequada não apenas em vista do acompanhamento de problemas e soluções, mas mormente em termos de facilitar a verificação das suas causas e atribuição de responsabilidade, de modo a aumentar o controle sobre a execução do objeto licitado.

Por outras palavras, em vista das razões técnicas, a execução do serviço de forma integralizada, por um só particular se mostra mais satisfatória do que a se fosse efetuada por vários particulares. No presente caso, mister se faz registrar que as considerações acerca da ponderação do aspecto

técnico, devem sempre ser identificadas à luz de cada caso concreto, com base no conhecimento do serviço em questão.

É cediço que a regra é o parcelamento do objeto, cujo objetivo é o de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, mas é imprescindível que se estabeleça que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável.

Do contrário, existindo a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido, não há razão em fragmentar inadequadamente os serviços a serem contratados. Assim, não verificada a coexistência das premissas de viabilidade técnica da divisão e benefícios econômicos que dela decorram, reputo que o melhor encaminhamento a ser dado à questão é no sentido de que o objeto, nos moldes descritos no Edital, está adequado.

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.

Aliás, oportuno mencionar que a subcontratação, admitida no edital, possibilita as empresas participantes somar capacidades técnica, econômico-financeira e *know-how* para participar de licitações que, individualmente, não seriam viáveis.

Nesse entendimento, a subcontratação é uma maneira de parcelamento do objeto. É que, diante das circunstâncias, o parcelamento do objeto não seria obrigatório, mas, sim, desejável, e pode ser atendido tanto pelo parcelamento formal do objeto, quanto pelo chamado parcelamento material, por intermédio da permissão de subcontratação.

Com isso, obtém-se o dito parcelamento material do objeto, já as empresas interessadas no ajuste poderão se organizar em contratos particulares e dar a observância dos princípios da competitividade e da isonomia, sem descuidar da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Sem dúvida, a permissão para subcontratação também resulta no desejável parcelamento do objeto.

Neste sentido, abre a possibilidade de participação a empresas que a priori realizam apenas laudos. De forma que a realização dos exames

ocupacionais e consultas médicas podem ser subcontratados a clínicas locais credenciadas pela contratada.

Porém a garantia da qualidade da execução destes serviços e as tratativas com as clínicas credenciadas a respeito das informações dos exames ocupacionais são de responsabilidade da contratada. Há situações em que o médico responsável pelo programa precisa conversar previamente com o médico da clínica credenciada para que este faça alguma verificação específica no exame periódico de determinado colaborador.

Portanto, entende-se que a adjudicação em lote único justifica-se para que o serviço prestado seja de qualidade, garantido a integralidade do objeto devido a sua natureza complexa.

2.2- Do registro da empresa e do responsável técnico no CRM e CREA

Em síntese, requer a empresa impugnante, que as empresas participantes apresentem o registro de inscrição junto ao CRM – Conselho Regional de Medicina e CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, tanto dos profissionais quando da empresa.

Com relação a solicitação de apresentação do registro no CRM - Conselho Regional de Medicina apenas para o profissional, se dá em razão de a responsabilidade técnica pelo serviço prestado ser do profissional que realizará a elaboração dos Laudos e Programas, sendo uma forma de assegurar que a empresa possui em seu quadro, profissional legalmente habilitado e registrado no Órgão competente, não sendo necessário o Registro da empresa no CRM, apenas do profissional.

Ademais, vejamos o que estabelece o art. 3º, § 1 da Lei n. 8.666/93:

[...]

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

- I- Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusula ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, de sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato,

ressalvado o disposto nos §§ 5º e 12 deste artigo e no art. 3º da Lei n. 8.248, de 23 de outubro de 1991;

[...]

Com relação ao registro do técnico em segurança do trabalho no CREA, a lei 7.410/85, criada para regular a especialização de Engenheiros, Arquitetos e Técnicos em Segurança do Trabalho não obriga o registro desse profissional no CREA. Vejamos a redação do Art. 2º desta lei:

Art. 2º. O exercício da profissão de Técnico de Segurança do Trabalho será permitido, exclusivamente:

I – ao portador de certificado de conclusão de curso de Técnico de Segurança do Trabalho, a ser ministrado no País em estabelecimento de ensino de 2º Grau;

II – ao portador de certificado de conclusão de curso de Supervisor de Segurança do Trabalho, realizado em caráter prioritário pelo Ministério do Trabalho;

III – ao possuidor de registro de Supervisor de Segurança do Trabalho, expedido pelo Ministério do Trabalho, até a data fixada na regulamentação desta Lei.

Ou seja, após a conclusão do curso de Técnico em Segurança do Trabalho, o profissional precisa apenas fazer o seu registro junto ao Ministério do Trabalho e Emprego – (MTE), sendo desnecessário o registro no CREA.

Ademais, o art. 2º, mencionado acima, é claro ao dispor sobre os requisitos para o exercício da profissão de Técnico em Segurança do Trabalho, quais sejam: Certificado de conclusão de curso e registro expedido pelo Ministério do Trabalho (MTE).

Sobre o médico, a Lei 3.267/57 que Dispõe sobre os Conselhos de Medicina , e da outras providências, dispõe em seu art. 17:

Os médicos só poderão exercer legalmente a medicina, em qualquer de seus ramos ou especialidades, após o prévio registro de seus títulos, diplomas, certificados ou cartas no Ministério da Educação e Cultura e **de sua inscrição no Conselho Regional de Medicina, sob cuja jurisdição se achar o local de sua atividade.**

Portanto, no caso dos médicos é necessário o registro no conselho profissional, sendo dispensável o registro da empresa e do técnico em segurança do trabalho.

2.3- Do RQE – Registro de qualificação de especialista – do médico do trabalho

A impugnante sustenta que considerando a função precípua do edital, é necessária indicação de médico do trabalho com RQE – Registro de qualidade de especialista.

Nesse ponto, razão assiste ao impugnante, vejamos o que consta da RN4

4.4.1 Os profissionais integrantes do SESMT devem possuir formação e registro profissional em conformidade com o disposto na regulamentação da profissão e nos instrumentos normativos emitidos pelo respectivo Conselho Profissional, quando existente. (NR) (Alterado pela Portaria MTE n.º 590, de 28 de abril de 2014 - Vide prazo na Portaria MTE n.º 2.018, de 23 de dezembro de 2014).

Ou seja, o texto acima da NR 04 nos fala que o profissional Médico do Trabalho para ser um integrante do SESMT - Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho, tem que seguir o seu conselho de classe. Nesse contexto vejamos a seguir o que a Resolução CFM 2.148/2016 nos diz:

Art. 9º A AMB (Associação Médica Brasileira) deverá anualmente oferecer prova de título de especialista de todas as especialidades e áreas de atuação reconhecidas pela CME. (Comissão Mista de Especialidades)

Essa prova é necessária para que se tenha direito de exercer a profissão, dando sequência vejamos o que o Art. 11 da Resolução CFM 2.148/2016 nos diz quanto aos Conselhos Regionais de Medicina e aos registros desses profissionais:

Art. 11. Os Conselhos Regionais de Medicina (CRMs) (Conselhos Regionais de Medicina) deverão registrar apenas títulos de especialidade e certificados de áreas de atuação reconhecidos pela CME e emitidos pela AMB ou pela CNRM.

Dessa forma, o próprio CFM dispõe que o profissional para receber o título de especialista e exercer a profissão de Médico do Trabalho (título de Especialista) que é o RQE – Registro de Qualificação de Especialista, assim ele deverá passar por uma prova, sendo então reconhecido pela AMB e CME como verificamos acima.

2.4 – Da CAT – Certidão de Acervo Técnico Registrada no CREA

De forma resumida, requer a empresa impugnante que seja incluso na qualificação técnica, a apresentação de CAT – Certidão e Acervo Técnico registrada no CREA da jurisdição profissional, referente aos serviços

PPRA- Programa de prevenção de riscos ambientais e/ou PGR – programa de gerenciamento de riscos e ao LTCAT- laudo técnico das condições do ambiente de trabalho.

Vejamos o que dispõe o artigo 30 da Lei 8.666/93 referente a qualificação técnica em licitações:

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

- i- Registro ou inscrição na entidade profissional competente;
 - ii- Comprovação de aptidão para desempenho de atividades pertinente e compatível em características, quantidades e prazo com o objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos
- [...]

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso ii do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços , será feita por atestados fornecidos por pessoa jurídicas de direito publico ou privado, devidamente registrada nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

- i- Capacitação técnico-profissional : comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta , profissional de nível superior ou outro nível devidamente reconhecido pela entidade competente detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço e características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos
- [...]

Ademais o Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre o tema, conforme acórdão TCU 768/2007, vejamos:

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece que somente serão permitidas , nos processos licitatórios, exigências de qualificação técnica econômica “indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Outrossim, o Manual de Licitações do Tribunal de Contas da União elenca:

Acórdão 1670/2003 Plenário

A exigência de capacidade técnica deve ser fundamentada pela entidade promotora da licitação, demonstrando sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado, de modo a afastar eventual possibilidade de restrição ao caráter competitivo do certame.

Dessa forma a exigência do CAT não se faz necessário, considerando que a formação e o registro do profissional no conselho competente já garantem que este esteja habilitado para elaboração dos Laudos.

2.5- Cadastro no Conselho Nacional de Estabelecimento de Saúde

Enumera em sua peça impugnatória que considerando a natureza dos serviços licitados, quer seja, medicina e segurança do trabalho, ser necessário a exigência de que o estabelecimento de saúde possua o CNES e o apresente no momento da habilitação no certame.

Entende-se que a exigência do CNES, não é intrínseca a atividade objeto do presente certame.

O processo é referente a contratação de empresa para elaboração de programas não para prestação de serviços ambulatoriais, médicos e/ou hospitalares. Ou seja, a atividade fim não é o atendimento à saúde, visto que as empresas não realizarão exames, e sim a gestão do conjunto, PGR, PCMS etc., e sua implicação e obrigações.

Deste modo, não cabe à exigência do cadastro no CNES com item para habilitação.

2.6 – Do alvará sanitário e de funcionamento

Requer a empresa, para que sejam apresentados os alvarás sanitários e de funcionamento, com fim de provar que as empresas licitantes se encontram de acordo com a legislação municipal de sua sede, bem como qualificadas para a prestação dos serviços.

Conforme disposto no acórdão 7982/2017 – segunda câmara:

para fins de habilitação jurídica, é vedada a exigência de apresentação de alvará de funcionamento sem a demonstração de que o documento constitui exigência do Poder Público para o funcionamento da licitante, o que deve ser evidenciado mediante indicação expressa da norma de regência no edital de licitação.

Importante salientar que a exigência dos alvarás de funcionamento e sanitário como condição de habilitação da licitante implica na imposição de cláusula ou condição que importe em frustração do caráter competitivo do certame.

Reitera-se ainda que as exigências contidas no edital são suficientes, não comprometendo a competitividade do certame.

2.7- Da apresentação dos certificados de calibração dos equipamentos

Requer a empresa que para desenvolver o integral mister desse trabalho, é necessário fazer algumas avaliações quantitativas, de modo que as empresas devem demonstrar que estão com seus aparelhos devidamente calibrados para execução destas no ato da entrega da documentação de habilitação, mediante apresentação da cópia dos seguintes equipamentos de medição

- a) Dosímetro de ruído;
- b) Vibrato
- c) Decibelímetro
- d) Luxímetro
- e) Bomba de amostragem
- f) Termometro de globo

Nesse ponto, razão assiste a impugnante, da NR 7 extrai-se a informação sobre a necessidade de calibração dos equipamentos vejamos:

3. Exame audiométrico

3.1 O exame audiométrico será realizado em cabina audiométrica, cujos níveis de pressão sonora não ultrapassem os níveis máximos permitidos, de acordo com a norma técnica ISO 8253-1.

3.2 O audiômetro deve ser submetido a procedimentos de verificação e controle periódico do seu funcionamento, incluindo:

I - aferição acústica anual;

II - calibração acústica:

- a) sempre que a aferição acústica indicar alteração;
 - b) quando houver recomendação de prazo pelo fabricante;
 - c) a cada 5 (cinco) anos, se não houver indicação do fabricante.
- III - aferição biológica precedendo a realização dos exames audiométricos.

3.2.1 Os procedimentos constantes das alíneas “a” e “b” acima devem seguir o preconizado na norma técnica ISO 8253-1, e os resultados devem ser incluídos em certificado de aferição e/ou calibração que acompanhará o equipamento.

Dessa forma será incluída na errata a necessidade de comprovação de equipamento devidamente calibrados e aferidos e adequados para realização dos serviços a serem executados. Tais equipamentos deverão estar acompanhados dos respectivos certificados de calibração, rastreável a RBC (Rede Brasileira de Calibração) em conformidade com o INMETRO, dentro do prazo de validade.

2.8 – Do balanço patrimonial com demonstrativos de rendimentos

Pugna a empresa que o edital não exige que as licitantes comprovem sua qualificação econômico-financeira por meio de balanço patrimonial

Vejamos o que estabelece o art. 31 da Lei n. 8.666/93

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;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 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.

Sobre o tema, vejamos a Súmula 275 do Tribunal de Contas da

União:

Para fins de qualificação econômico-financeira, a administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem a adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

Assim sendo, o instrumento convocatório ao trazer o item 7.2 “g”:

g. Certidão Negativa de Falência ou Concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, dentro do prazo de validade quando expresso na própria certidão

Cumpre com o disposto na legislação no que tange a qualificação econômica, não sendo necessário a demonstração de balanço patrimonial no presente caso.

Vale destacar que a administração sempre deve observar os princípios da razoabilidade, que se vincula a prática de seus atos discricionários e gera para esta o dever de apresentar condições mínimas para cumprir a finalidade de satisfação do interesse público.

Evidencia-se o princípio da razoabilidade, que confere a administração o dever de atuação nacional, em razão de ser ela detentora de competência para realização de tal prática. Entretanto, há situações administrativas para as quais se exige tomada de decisões equilibradas, refletidas e com avaliação adequada ao amparo coletivo.

Logo a administração pública deve efetivas suas aquisições por meio de elaboração de edital de licitação que possua condições de selecionar no mercado produtos e serviços que demonstram possuir capacidades mínimas para atender às suas demandas e necessidades, bem como as demais regras e especificações requeridas no instrumento convocatório, com o objetivo de resguardar o interesse público.

Por fim, reiteramos que evidentemente a intenção da Administração será sempre a amplitude da competitividade, agindo sempre dentro dos princípios da legalidade e da moralidade, sendo inadmissível qualquer tipo de direcionamento, todavia este comportamento não pode ser desvirtuado, com a finalidade de beneficiar licitantes que não tenham de fato condições assegurar a execução contratual.

3-DECISÃO

Ante o exposto, em eminente respeito aos princípios da legalidade, da competitividade e da eficiência, delibera-se pelo conhecimento de impugnações interposta, para no mérito DAR PARCIAL PROVIMENTO, para:

- a) Que a empresa comprove a inscrição de seus profissionais junto ao CRM (Médico do Trabalho), e/ou CREA (Engenheiro em Segurança do Trabalho), e/ou MTE (Técnico em Segurança do Trabalho), conforme emissão dos programas
- b) Apresentação do RQE – Registro de Qualificação de Especialista, do médico do trabalho.
- c) Necessidade de comprovação de equipamento devidamente calibrados e aferidos e adequados para realização dos serviços a serem executados. Tais equipamentos deverão estar acompanhados dos respectivos certificados de calibração, rastreável a RBC (Rede Brasileira de Calibração) em conformidade com o INMETRO, dentro do prazo de validade.

LARISSA FABIANE DE OLIVEIRA
PREGOEIRA