



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

PARECER JURÍDICO

Chamamentos Públicos nº 003/2022

Interessado: Comissão Permanente de Licitações.

1 – OBJETO

Trata-se de pedido de parecer jurídico referente à impugnação ao edital efetuada pela empresa Dami Serviços em Saúde Eireli, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 31.137.242/0001-55, em vista do chamamento público nº 003/2022, sendo o objeto deste *“o credenciamento de instituições para contratação de serviços de residência terapêutico tipo I e II, conforme termo de referência – anexo I do presente edital.”*

Neste sentido, em síntese, refere a impugnante que o edital contém vício ao não exigir que os participantes do processo licitatório tenham objeto social semelhante aos serviços que se busca contratar, de modo que possibilitaria a participação de empresas que não tenham de fato expertise na prestação de tais serviços, em detrimento da lisura e efetividade do processo licitatório, também podendo ocasionar impactos em questões tributárias. No ponto, conforme a impugnante, deveria se exigir que os licitantes tivessem, dentro de seu objeto social, a informação de que prestação atividades de enfermagem (CNAE 86.50-01), o que possibilitaria que o participante de fato prestasse os serviços objetos do processo licitatório.

Outrossim, também se insurge a impugnante sobre a responsabilidade técnica exigida dos eventuais participantes do chamamento público, que deveriam, obrigatoriamente, contar com profissional que se responsabilize pelos serviços prestados por estas. No ponto, menciona que tal exigência encontraria respaldo no disposto no Art. 30, § 1, I, da Lei nº 8.666/93. Ainda, também refere que deveria se exigir dos participantes do processo licitatório que os mesmos fossem inscritos junto ao Coren-RS, em vista do disposto na Lei nº 5.905/73 e na resolução COFEN nº 255/01, em especial em seu Art. 8, Caput.

Também refere que deveria ser exigidos das empresas participantes que estas apresentassem anotação de responsabilidade técnica (ART) e certidão de responsabilidade técnica (CRT), uma vez que estes seriam documentos obrigatórios para garantir que os



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

licitantes de fato têm capacidade e expertise para realizar os serviços objetos do edital licitatório, sendo documentos legalmente exigidos dos participantes destas atividades. Por fim, refere que deveria se exigir que os participantes apresentassem comprovação de possuir capacidade financeira para contratar com o ente público licitante, nos moldes delineados pela lei geral de licitações que rege o procedimento, garantindo que os mesmos possuem capacidade de executar os serviços que se busca contratar.

Assim, em vista do exposto, requer a impugnante que sua impugnação seja recebida e julgada procedente, realizando-se todas as alterações pontuadas, bem como revisando-se os prazos estabelecidos. Ademais, considerando o caráter eminentemente técnico do exposto na impugnação apresentada, solicitou-se manifestação por parte da Secretaria Municipal de Saúde, solicitante da realização do presente chamamento público, cujas razões seguem em anexo e consideram-se integradas ao presente parecer.

Portanto, feito este breve resumo do contexto fático, passa-se a análise do mérito das alegações apresentadas.

2 – DO MÉRITO

2.1. Do responsável técnico

Alega a impugnante que deveria se exigir dos licitantes que estes apresentem, para fins de habilitação no presente chamamento público, comprovação de possuírem responsável técnico do respectivo residencial terapêutico, de modo a garantir a qualidade dos serviços prestados. Sobre o tema, o Ministério da Saúde expediu a Portaria nº 106/2000, que “*cria os serviços residenciais terapêuticos em saúde mental, no âmbito do sistema único de saúde, para atendimento ao portador de transtornos mentais*”, sendo necessário trazer o excerto que segue:

Art. 7º - Definir que os serviços ambulatoriais especializados em saúde mental, aos quais os Serviços Residenciais Terapêuticos estejam vinculados possuam equipe técnica que atuará na assistência e supervisão das atividades, constituída, no mínimo, pelos seguintes profissionais:



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

- a) 1 (um) profissional de nível superior da área de saúde com formação, especialidade ou experiência na área de saúde mental;*

Portanto, ao que se depreende, todas as instituições que oferecem os serviços de residencial terapêutico deve possuir um profissional para atuar na assistência e supervisão das atividades com formação em nível superior na área da saúde. Conforme se verifica, existe imposição legalmente instituída para que as instituições que prestem os serviços objetos do presente chamamento público possuam responsável técnico (ou seja, pessoa que realize a supervisão técnica dos serviços especializados prestados), de modo que entende-se por adequada e legal a exigência desta comprovação para fins de habilitação. Sobre a documentação de habilitação, refere a lei nº 8.666/93:

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

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

Ainda, sobre a exigência de documentação prevista em lei especial para fins de habilitação em processos licitatórios, entende o Tribunal de Contas da União (TCU):

É admissível, na fase de habilitação técnica, a prova de atendimento de requisitos previstos em Lei especial, nos termos do art. 30, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. A expressão “Lei especial” deve ser entendida em sentido lato, englobando regulamentos executivos. (TCU, Acórdão nº 703/2007, Relator Ministro Benjamin Zymler, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2007).

Deste modo, estando à exigência que o residencial terapêutico possua responsável técnico com formação em nível superior na área da saúde prevista em regulamento expedido pelo Ministério da Saúde, e sendo este competente para tanto, verifica-se ser legal a exigência para fins de habilitação que os participantes do presente chamamento público comprovem se adequarem a esta normativa. Ademais, este foi o mesmo entendimento do



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

setor técnico deste ente municipal, conforme se verifica da manifestação da Secretaria Municipal da Saúde, solicitante da realização do presente chamamento público.

Assim, opino pelo deferimento da impugnação no presente ponto, para que se inclua dentre os documentos exigidos para fins de habilitação a exigência de comprovação de que o participante possui responsável técnico com formação em nível superior na área da saúde e inscrição no respectivo conselho profissional, nos termos da legislação em vigor.

2.2. Da habilitação técnica, da anotação de responsabilidade técnica (ART) e da certidão de responsabilidade técnica (CRT)

Também se insurge a impugnante em relação a não exigência dos participantes do presente chamamento público de inscrição no COREN/RS, bem como de anotação de responsabilidade técnica (ART) e certidão de responsabilidade técnica (CRT) junto a este conselho profissional. Conforme esta, tal obrigação decorreria da Lei nº 5.905/73, bem como da lei nº 6.839/80 e também da resolução COFEN nº 255/01, e deveria tais serem exigidos para garantir a adequada prestação dos serviços que se buscam contratar através do processo licitatório.

Sobre o ponto, o setor técnico entende pela improcedência da impugnação, considerando que o edital e o termo de referência que embasa este foi confeccionado seguindo-se o disposto nas normativas específicas de regência, em especial as portarias nº 106/2000 e 3.090/2011, ambas do Ministério da Saúde.

Ademais, sobre o assunto ora em apreço, entende a legislação de regência (respectivamente, a resolução COFEN nº 255/01 e a lei federal nº 7.498/86):

Art. 1º – Em virtude do disposto no art. 1º da Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980, está obrigada ao registro no COREN competente, toda Empresa basicamente destinada a prestar e/ou executar atividades na área da Enfermagem, inclusive sob as formas de supervisão e de treinamento de recursos humanos, ou que, embora com atividade básica não especificamente de enfermagem, presta algum desses serviços a terceiros.



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

Parágrafo único – A vinculação aos CORENs visa assegurar a realização das atividades referidas neste artigo em termos compatíveis com as exigências éticas do exercício da Enfermagem.

Art. 8º – Cada estabelecimento-sede, agência, filial ou sucursal de uma empresa onde são realizadas atividades de enfermagem, será objeto de registro específico no COREN que jurisdiciona a área onde se localiza.

Art. 11. O Enfermeiro exerce todas as atividades de enfermagem, cabendo-lhe:

I - privativamente:

- a) direção do órgão de enfermagem integrante da estrutura básica da instituição de saúde, pública e privada, e chefia de serviço e de unidade de enfermagem;*
- b) organização e direção dos serviços de enfermagem e de suas atividades técnicas e auxiliares nas empresas prestadoras desses serviços;*
- c) planejamento, organização, coordenação, execução e avaliação dos serviços da assistência de enfermagem;*
- h) consultoria, auditoria e emissão de parecer sobre matéria de enfermagem;*
- i) consulta de enfermagem;*
- j) prescrição da assistência de enfermagem;*
- l) cuidados diretos de enfermagem a pacientes graves com risco de vida;*



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

m) cuidados de enfermagem de maior complexidade técnica e que exijam conhecimentos de base científica e capacidade de tomar decisões imediatas;

Ao que se depreende da análise do termo de referência, bem como da legislação de regência, verifica-se que não há qualquer exigência presente neste que obrigue o eventual participante a possuir inscrição junto ao respectivo conselho regional de enfermagem, ou também de possuir anotação de responsabilidade técnica junto a tal conselho profissional. Neste sentido, da análise realizada no termo de referência, bem como em vista da manifestação do setor técnico, não se depreende que o eventual contratado necessitará prestar qualquer serviço que seja de execução privativa de profissional enfermeiro ou envolva a realização de atividade de enfermagem, de modo que não há fundamento para se exigir anotação de responsabilidade técnica e inscrição do residencial terapêutico junto ao conselho profissional da enfermagem. Ainda, dispõe a lei federal nº 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.

Outrossim, dispõe a lei de licitações:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas 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, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Portanto, considerando não haver qualquer embasamento para as exigências referidas pela impugnante, a inclusão das mesmas constituiria ação vedada aos agentes públicos, pois comprometeria o caráter de ampla competitividade do certame em detrimento da obtenção da oferta mais vantajosa ao ente licitante e também ao princípio da isonomia, insculpido como princípio fundamental da administração pública, nos termos do Art. 37, caput, da Constituição Federal. Deste modo, opino pelo indeferimento da impugnação nos pontos acima abordados.

2.3. Da similaridade de objeto

Aduz a impugnante que deveria se exigir dos licitantes que estes apresentem, em seus respectivos documentos e cadastros fiscais, que os mesmos prestam serviços de enfermagem (conforme o CNAE 86.50-0-01), uma vez que tal seria exigido pela Lei nº 8.666/93, bem como traria maior segurança na realização dos contratos que advirão dos processos licitatórios em apreço. Neste ponto, refere à mencionada lei nº 8.666/93:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

Conforme se depreende, a exigência de que os licitantes apresentem, em seus cadastros de inscrição de contribuintes atividades semelhantes ao objeto do processo licitatório se dá em vista do disposto no Art. 29, II, da Lei nº 8.666/93. Conforme a requerente, deveria ser exigido dos licitantes que estes apresentassem, em seus respectivos objetos sociais, expressamente, que prestam serviços de enfermagem.

Entretanto, primeiro cabe ressaltar que o objeto do processo licitatório ora em apreço se refere ao *“credenciamento de instituições para contratação de serviços de residência terapêutico tipo I e II, conforme termo de referência – anexo I do presente edital”*. Portanto, o chamamento público em apreço se volta para o credenciamento de empresas prestadoras de serviços de residencial, que é serviço diferente do que o de prestação de serviços de enfermagem, que, acaso venha a ser prestado, não se mostra como a parte principal do objeto licitatório no edital em apreço. Assim, exigir que os licitantes apresentem tal indicação em seus cadastros mostra-se como exigência demasiado restritiva ao caráter competitivo das licitações, não encontrando respaldo na lei de regência.

No ponto, ressalta-se que, conforme o disposto no Art. 3, § 1, I, da Lei nº 8.666/93, é um dos objetivos precípuos de qualquer processo licitatório que este possibilite a mais ampla possibilidade de participação de eventuais interessados, aumentando a competitividade deste, considerando que a todos é possibilitado o direito de contratar com a administração pública, sendo somente permitida eventual restrição nesta ampla possibilidade de participação em face de exigências legalmente impostas, e que guardem relação com o processo licitatório. A inclusão de exigências restritivas, e que não encontrem fundamento legal ou em vista do objeto da licitação, mostra-se conduta vedada aos agentes públicos, uma vez que contraria frontalmente o princípio acima referido.

Sobre o princípio da ampla possibilidade de participação (ou da competitividade), entende a doutrina:

“O princípio da competitividade mostra que a pessoa licitante não pode criar barreira ou impedimentos à participação mais universal possível na licitação, não sendo válidas disposições do edital que comprometam, restrinjam ou frustem o caráter competitivo.”



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

(COUTO, Reinaldo. Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Editora Saraivajur, 2019, p.450).

Ademais, no que tange a exigência de apresentação de CNAE específico, já se manifestou o Tribunal de Contas da União que:

“[...] A aferição da compatibilidade dos serviços a serem contratados pela Administração Pública com base unicamente nos dados da empresa licitante que constam no cadastro de atividades da Receita Federal não encontra previsão legal [...]” (TCU, Acórdão nº 1.203/2011, Relator Ministro José Mucio Monteiro, Tribunal Pleno, julgado em 11/0/2011).

Portanto, neste ponto, opina-se pelo indeferimento da impugnação da requerente, nos termos da fundamentação presente acima.

2.4. Da exigência de comprovação de capacidade econômica

Afirma a impugnante também que deveria ser exigido dos licitantes que os mesmos apresentassem comprovação de possuírem capacidade financeira de prestar os serviços que se busca contratar. Sobre o ponto, refere a lei nº 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;



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 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



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Como se depreende da análise deste excerto legal, o ente licitante pode exigir a comprovação da capacidade econômico-financeira dos licitantes através de uma ou mais das formas postas, dentre estas a exigência de apresentação de certidão negativa de falência ou concordata do órgão judicial do domicílio da licitante, como é requerido dos licitantes nos processos em análise. Assim, desde logo cabe referir que a determinação das exigências no que tange à qualificação econômico-financeira cabe ao ente licitante, que o deve realizar com vista em critérios objetivos, como complexidade do objeto, vulto econômico deste ou outras peculiaridades.

Ademais, considerando o objeto do presente processo licitatório, bem como em vista de se tratar de processo de credenciamento através de chamamento público, entende-se plenamente justificável a exigência de comprovação de capacidade econômico-financeira através de apresentação da certidão requerida, comprovante este suficiente para se aferir, no presente caso, a capacidade dos participantes em prestarem os serviços objetos dos processos licitatórios. Ademais, sobre o ponto, novamente pertinente referir que os processos licitatórios devem primar por estabelecer um ambiente que permita ao maior número de interessados a possibilidade de participação nos certames, sendo que tal vai ao encontro da exigência de indicadores e comprovantes que se mostrem excessivos em relação ao objeto licitatório e ao valor econômico estimado deste. Sobre o ponto, é o entendimento jurisprudencial:

As exigências de habilitação devem ser indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (TCU, Acórdão nº 112/2007, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, Tribunal Pleno, julgado em 13/02/2007).



MUNICÍPIO DE CAMPO BOM
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

Portanto, também neste ponto, entendo pela improcedência da impugnação apresentada pela empresa Dami Serviços de Saúde Eireli, nos termos da fundamentação presente acima.

3 – CONCLUSÃO

Pelo exposto, opina-se pelo parcial deferimento da impugnação apresentada pela Empresa Dami Serviços de Saúde Eireli, somente para incluir a exigência de que os participantes do chamamento público nº 003/2022 comprovem que possuem responsável técnico com formação em nível superior na área da saúde e inscrição no respectivo conselho profissional, nos termos da fundamentação presente acima.

Campo Bom/RS, 18 de abril de 2022.



Guilherme Schubert Schmidt

OAB/RS: 116.015


DEFERIDO