



Cidennf

Consórcio Público Intermunicipal
de Desenvolvimento do Norte e
Noroeste Fluminense

CNPJ: 32.233.059/0001-16

www.cidennf.com.br

@cidennf

Diretoria Geral de Compras, Licitações e Contratos

REF.: EDITAL Nº 001/2024

PREGÃO Nº 001/2024

SISTEMA REGISTRO DE PREÇO

Processo Administrativo nº 0513/2023

Assunto: Resposta à Impugnação

OBJETO: REGISTRAR PREÇOS VISANDO À ESCOLHA DE PRESTADOR DE SERVIÇO ASSISTENCIAL DE SAÚDE PARA A GESTÃO DE ESCALA E EXECUÇÃO DE PLANTÕES DE URGÊNCIA – MÉDICO 24H (VINTE E QUATRO HORAS) GERAL E ESPECIALIZADO, PRESENCIAL E EM REGIME DE SOBREAVISO; ENFERMEIRO 24H (VINTE E QUATRO HORAS); TÉCNICO DE ENFERMAGEM 24H (VINTE E QUATRO HORAS) – NOS SETE DIAS DA SEMANA, NAS UNIDADES PRÉ-HOSPITALARES E HOSPITALARES, DAS REDES PRÓPRIAS E CONTRATUALIZADAS, DOS MUNICÍPIOS MEMBROS DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF, EM CARÁTER COMPLEMENTAR E TEMPORÁRIO.

I. PRELIMINARES

Trata-se de impugnação apresentado por ALPHAMED SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 40.030.053/0001-70, com sede na Rua Primeiro de Maio, nº 442, Centro, Pinhais/PR – CEP 83.323-020 ao Edital 01/2024; Pregão 01/2024 acima mencionado, por meio eletrônico por meio, para o endereço: compraslicitacoes@cidennf.com.br e via plataforma LICITANET em 11 de junho de 2024

II. SÍNTESE DOS FATOS

Em sua peça a empresa impugnante, relata que “a possibilidade de participação de Organizações Sociais (OS); A impossibilidade da concessão de tratamento diferenciado e favorecido para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, necessidade de inserção de Cláusula no Edital que impeça a concessão de benefício e Impossibilidade de início das atividades em 5 (cinco) dias após a assinatura do contrato – prazo exíguo para planejamento e execução dos serviços prestados.”, conforme passará a ser demonstrado em transcrição parcial de sua peça de impugnação.

“[...] 5. Para melhor exposição fática e jurídica. a presente impugnação será dividida em tópicos específicos.

6. Inicialmente, visualizar-se-á a ilegalidade da possibilidade de participação de Organizações Sociais e demais

associações sem fins lucrativos no presente certame, tendo em vista que o instituto correto para celebração de acordos entre estas entidades e o Poder Público é o Contrato de Gestão e não o Contrato de Prestação de Serviços, além destas organizações gozarem de isenções fiscais que maculam a isonomia e a competitividade do Pregão.

7. Na sequência, demonstrar-se-á a impossibilidade da concessão de tratamento diferenciado para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte que apresentarem propostas superiores à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento na LC nº 123/06, com a inclusão de Cláusula no Edital nestes termos.

8. Por fim, será vislumbrado a existência de exigência ilegal no que tange ao início de prestação de serviços após assinatura do Contrato, uma vez que o prazo de 05 (cinco) é nitidamente exíguo para o planejamento e a execução dos serviços que se pretende contratar. [...]”

III. DOS PEDIDOS DA IMPUGNAÇÃO

Após suas argumentações, a empresa impugnante formaliza, em sua peça, o seguinte requerimento:

“Ante todo o exposto, e sempre respeitosamente, requer-se o acolhimento da presente impugnação, para que sejam sanadas as irregularidades e as ilegalidades ora expostas. Consequentemente, com o acolhimento da presente manifestação, requer-se a designação de nova data para a realização do certame, respeitando o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a publicação e a abertura das propostas.”

IV. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Quanto aos requisitos de admissibilidade para a impugnação:

12. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

12.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

12.2. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

12.3. A impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, pelos seguintes meios:

12.3.1. Via e-mail compraslicitacoes@cidennf.com.br, ou;

12.3.2. Presencial na sede do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento de Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF, situado a Rua Barão da Lagoa Dourada nº 137, salas 01, 02, 101 e 102 - Parque Conselheiro Thomás Coelho, Campos dos Goytacazes – RJ, CEP: 28.035-210.

12.4. As impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no certame.

12.4.1. A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo Pregoeiro, nos autos do processo de licitação.

12.5. Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame.”

Como mencionado, a impugnação foi formalizada pela empresa impugnante de forma eletrônica, para o endereço: compraslicitacoes@cidennf.com.br e via plataforma LICITANET em 20 de maio de 2024.

É fundamental ressaltar que a mera apresentação de uma impugnação ao edital não resulta na suspensão automática do processo licitatório.

Conforme já acima mencionado, o pedido de impugnação foi realizado por meio eletrônico, para o endereço: compraslicitacoes@cidennf.com.br e via plataforma LICITANET em 11 de junho de 2024.

O artigo 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 determina que a resposta a qualquer impugnação ou pedido de esclarecimento deve ser publicada em sítio eletrônico oficial dentro de um prazo máximo de três dias úteis, sendo este prazo limitado ao último dia útil que antecede a data de abertura do certame.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece diretrizes específicas para a contagem de prazos em procedimentos licitatórios. Vejamos:

Art. 183. Os prazos previstos nesta Lei serão contados com exclusão do dia do começo e inclusão do dia do vencimento e observarão as seguintes disposições:

[...]

III - nos prazos expressos em dias úteis, serão computados somente os dias em que ocorrer expediente administrativo no órgão ou entidade competente.

Considerando que a contagem é realizada em dias úteis, excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, limitado ao último dia útil que antecede a data de abertura do certame o prazo final para a resposta é o dia 13 de junho de 2024.

Desta forma, tanto o pedido de esclarecimento ao edital quanto a resposta providenciada estão dentro do prazo legal, sendo, portanto, considerados tempestivos.

Uma vez confirmada a tempestividade da impugnação, procede-se à exame de mérito

V. DO MÉRITO

Em primeiro lugar, no que diz respeito à possível participação de organizações sociais (OS) e associações similares.

O Edital não contempla a possibilidade de participação de Organizações Sociais, pois tem como objeto contratação de serviços de saúde, **em caráter complementar**, o que afasta, indubitavelmente, a possibilidade de participação de Organizações Sociais, pela própria natureza jurídica da contratação.

Publicizar é fazer com que algo se torne público. E o Programa Nacional de Publicização – PNP, instituído através da Lei nº 9.6376 de 1998, teve como objetivo estabelecer as diretrizes e critérios para que as organizações sociais fossem qualificadas, a fim de assegurar que essas instituições pudessem absorver atividades voltadas para o ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e **à saúde**, desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União.

Conforme disciplinado no Decreto nº 9.190 de 2017, a publicização deve ser precedida de fundamentação que justifique a opção pelo modelo das organizações sociais, a qual deverá conter informações pertinentes à tomada de decisão, dentre as quais destacam-se a descrição das atividades, os objetivos em termos de melhoria para o cidadão-cliente; a demonstração, em termos do custo-

benefício esperado, da absorção da atividade por organização social, **em substituição à atuação direta do Estado** e a estimativa de recursos financeiros para o desenvolvimento da atividade durante o primeiro exercício de vigência do contrato de gestão e para os três exercícios subsequentes.

De modo que, indubitável que ao ente público com fundamentada decisão de ampliar a gestão de determinado Programa/Componente/Unidade de Saúde sob sua gestão, caberia fomentar a publicização, por força da Política Nacional de Publicização – PNP, através da instrumentalização de contratos de gestão, que só podem ser celebrados com Organizações Sociais. Ampliar a gestão de saúde não se confunde com contratar serviço de saúde.

Contrato de Gestão é o acordo firmado entre gestores do SUS e a entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social (OS), conforme Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. **Sua forma de ajuste é a parceria (SERVIÇOS NÃO COMPLEMENTARES)**, constituindo autêntico acordo operacional, onde são fixados metas e prazos de execução. É estabelecido por tempo determinado, ficando o contratado sujeito ao controle de resultados, conforme o cumprimento das metas pactuadas.

O Contrato de Gestão é previsto na Constituição Federal (art. 37, § 8º) como meio de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta.

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

§8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da **administração direta e indireta** poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre.

A Lei Federal 9.637, de 1998, permite que o poder público qualifique, como Organização Social, instituições sem fins lucrativos com atividades voltadas às áreas da saúde, cultura, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e à proteção e preservação do meio ambiente.

O STF decidiu, em 16 de abril de 2015, pela validade da prestação de serviços públicos não exclusivos por Organizações Sociais em parceria com o poder público. (ADI 1.923/DF)

É entendimento do STF - ADI 1.923/DF - que a prestação de serviços públicos não exclusivos por Organizações Sociais em parceria com o poder público, instrumentalizada através da celebração de contratos de gestão, **configura hipótese de convênio**, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. **Coube ao STF definir que a celebração de contratos de gestão prescinde de licitação.**

Face à desnecessidade do dever de licitar, o TCU - Acórdão Nº 3.239/2013 – decide que a escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, **ser realizada a partir de Chamamento Público**, devendo constar nos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade.

Os contratos de gestão com organizações sociais têm natureza de convênio, haja vista a harmonia entre os objetivos do Estado e os da entidade, **de modo que sua celebração não se confunde com terceirização de serviços.**

Ademais, parcerias com Organizações Sociais implicam o processo prévio de qualificação dessas entidades pelo ente federativo, através de legislação própria. E, segundo orientação dos técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, obtida no curso - *As Organizações Sociais e a Gestão em Saúde* – em agosto de 2023, **os Consórcios Públicos não têm legitimidade para qualificar tais entidades, haja vista não possuírem legitimidade para legislar. Tampouco poderiam, os Consórcios Públicos, celebrarem Contratos de Gestão, haja vista serem órgãos da administração pública indireta.**

Excluída, portanto, a hipótese de possibilidade de participação de Organizações Sociais no presente certame, por razões intrínsecas à própria natureza do objeto, conforme todo o direcionamento do Termo de Referência, parte indissociável deste Edital.

Sendo assim, não há como prosperarem os argumentos apresentados pela empresa impugnante.

Em segundo lugar, no que diz respeito à possibilidade da concessão de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte.

É objetivo da República Federativa do Brasil assegurar o desenvolvimento nacional, conforme estipulado no artigo 3, inciso II, da Constituição de 1988.

Neste contexto, dentro das diretrizes da Ordem Econômica, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que os entes federativos devem oferecer às microempresas e empresas de pequeno porte (ME e EPP), conforme definido em legislação específica, um "tratamento jurídico diferenciado".

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Este dispositivo constitucional explicita que o objetivo do tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte (ME e EPP) é promover seu desenvolvimento por meio da simplificação de obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou ainda pela eliminação ou redução dessas obrigações. As normas gerais que regem o tratamento jurídico diferenciado, incluindo favorecimentos tributários, cumprimento de obrigações trabalhistas e acesso ao mercado, foram estabelecidas pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Portanto, fica claro, em nossa análise, que a Constituição, por meio do artigo 179, orienta o poder público a incentivar as microempresas e empresas de pequeno porte (ME e EPP) através de um tratamento diferenciado, concedendo benefícios concorrenciais nas licitações para fomentar o crescimento dessas empresas no Brasil. Esse estímulo é vital para atingir os objetivos de desenvolvimento nacional. Assim, a Lei Complementar nº 123 de 2006 definiu quais empresas poderiam usufruir desses benefícios, utilizando como critério o faturamento do último exercício no momento da disputa licitatória, garantindo que a apuração do direito ao benefício seja baseada em dados reais e não projetados.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, observou-se um reforço na implementação da Lei Complementar nº 123/2006 pela Administração Pública, destacando ainda mais a importância do suporte a essas empresas no contexto das contratações públicas.

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes

dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.](#)

A nova legislação destaca e amplia as diretrizes para inclusão de microempresas e empresas de pequeno porte nos processos licitatórios, enfatizando a importância de se observar as disposições que promovem a equidade e a competitividade entre os diversos participantes, conforme estabelecido pela legislação complementar mencionada.

Ao mesmo tempo a mesma lei dispõe que os benefícios que constam dos Arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/06 não serão aplicados no caso de licitação para contratações de serviços, cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte

Portanto, fica claro, em nossa análise, em uma leitura estrita da legislação, ou seja, interpretando as normas de forma literal conforme explicitamente descritas nos textos legais, sem inferir significados adicionais ou considerações contextuais.

A legislação estabelece estritamente o seguinte: “[...] licitação para aquisição de bens ou **contratação** de serviços em geral [...]” (grifo nosso)

É fundamental compreender que este procedimento culmina na criação de uma Ata de Registro de Preços e não assegura automaticamente a concretização dos contratos correspondentes. Portanto, mesmo na possibilidade de valores que ultrapassem a receita bruta máxima permitida para enquadramento como microempresa ou empresa de pequeno porte (ME-EPP), estas ainda podem continuar participando e se beneficiar das regras de favorecimento.

Em resumo, a Ata de Registro de Preços, por si só, não deve ser considerada para efeitos da limitação descrita.

O registro de preços é um procedimento auxiliar que facilita as futuras contratações por parte da Administração Pública. Trata-se de um método para o registro formal de preços, condições de fornecimento e fornecedores, visando agilizar contratações subsequentes.

Por meio desse procedimento, pode-se conduzir um certame licitatório no qual **o vencedor terá seus preços oficialmente registrados**. Isso permite que **futuras necessidades a serem objeto de contratação** sejam atendidas de maneira ágil e direta, respeitando os preços previamente estabelecidos.

É imperativo destacar as palavras de Ronny Charles Lopes de Torres em sua obra "Leis de Licitações Públicas Comentadas"

"O artigo 83 estabelece que a existência de preços registrados **implicará compromisso de fornecimento** nas condições estabelecidas, **MAS NÃO OBRIGA A ADMINISTRAÇÃO A CONTRATAR**, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada. Como dito anteriormente, mesmo vencedor da licitação para registro de preços, em princípio, o fornecedor **não detém direito à contratação** (adjudicação compulsória), pois a concretização do contrato é facultativa." (Torres, Ronny Charles Lopes de. 2024, p. 573) (grifo nosso)

Portanto, não há como prosperarem os argumentos apresentados pela empresa impugnante.

Em terceiro lugar, da legitimidade do prazo de 05 (cinco) dias para o planejamento e a execução dos serviços que se pretende contratar.

O item 14 do Termo de Referência cuida da OBRIGATORIEDADE DO DOCUMENTO DESCRITIVO, parte indissociável do Contrato de Prestação de Serviços. Ou seja, à assinatura do instrumento contratual e início de execução dos serviços, precederá o ajustamento entre contratante e contratado de todo o formato da execução dos serviços, através de um Plano de Trabalho denominado Documento Descritivo, que observará o alinhamento de metas físicas e financeiras, intrinsecamente ligadas a um cronograma de execução.

De forma que o prazo de cinco dias para ser iniciada a prestação de serviço contratado sob prévia pactuação, não é exíguo, pois que o planejamento precede a assinatura do contrato.

Portanto, mais uma vez, os argumentos apresentados pela empresa impugnante não têm fundamento para prosperar.

VI. DA DECISÃO

Diante do exposto, em relação à admissibilidade, decide-se por CONHECER a presente impugnação e, no mérito, decide-se pelo NÃO PROVIMENTO ao pedido apresentado pela empresa ALPHAMED SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA mantendo-se as exigências do Edital 01/2024 e seus Anexos, inclusive data e horário de abertura da sessão do Pregão 01/2024.

Campos dos Goytacazes – RJ, 13 de junho de 2024.

BIANCA RIOS BARRETO FRANCO

AGENTE DE CONTRATAÇÃO
DIRETORIA GERAL DE COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS - CIDENNF
MATRÍCULA 10