

DECISÃO AO RECURSO ADMINISTRATIVO DE PROHEALTH LTDA

Referência: Processo Administrativo nº 42/2024 - Pregão Eletrônico nº 12/2024 - Registro de Preços nº 13/2024

Trata-se de recurso administrativo apresentado pela pessoa jurídica **PROHEALTH LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 12.334.997/0001-03, aos 03 de abril de 2025, em face do ato administrativo que a inabilitou para a participação da fase de apresentação de lances, nos termos do item 6.7 do Edital, por não ter comprovado a quantidade total de horas exigida para as especialidades “regulador central SAMU” e “intensivista”, parcelas de maior relevância técnica do Pregão Eletrônico em referência conforme os itens 11.4.9 e seguintes do Termo de Referência.

I. DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

Aos 31 de março de 2025, às 09h01, concedeu-se na plataforma *Licitacias* o prazo de 30 (trinta) minutos para que as licitantes manifestassem sua intenção de recorrer, nos termos do item 11.2 do Edital do Pregão Eletrônico em referência. Na oportunidade, a pessoa jurídica **PROHEALTH LTDA** registrou em campo próprio do sistema sua a intenção de recurso.

As razões do recurso foram anexadas na plataforma aos 03 de abril de 2025. Considerando que o prazo para encaminhamento das razões é de 3 dias úteis, o presente recurso administrativo **é conhecido, por ser tempestivo**, nos termos do item 11.3 do Edital.

II. DAS RAZÕES RECURSAIS

Alega a recorrente que sua inabilitação é ilegal, por supostamente ter comprovado a quantidade total de horas exigida para as especialidades “intensivista” e “regulador central SAMU”.

Para a especialidade “intensivista”, informa a recorrente que (i) apresentou atestado de capacidade técnica da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias/RJ que demonstra sua experiência pretérita na prestação de serviços médicos em CTI Adulto, CTI Neonatal e CTI Pediátrico. Entende a recorrente que está subentendido que os profissionais médicos que atuam no Centros de Terapia Intensiva são médicos intensivistas. Acrescenta que o atestado de capacidade técnica apresentado, bem como o contrato correlato, deve ser interpretado em conformidade com as legislações aplicáveis ao objeto da contratação. Nesse sentido, informa que a Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 10.368/2024 proíbe a contratação de médico generalista e de residente médico, como médico especialista, em unidades de saúde e hospitais públicos no Estado do Rio de Janeiro. Por outro lado, pondera que a disponibilização de profissionais especialistas com Registro de Qualificação de Especialidade (RQE) é obrigação acessória e não está discriminada expressamente no instrumento convocatório.

Já para a especialidade “regulador central SAMU”, informa a recorrente que (ii) apresentou atestados de capacidade técnica emitidos pelo CISLIPA (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná), pela Prefeitura de Poços de Caldas/MG, pela Prefeitura de Araucária/PR e pela Prefeitura de Duque de Caxias/RJ que comprovam a quantidade total de horas exigida em sede de habilitação técnica. Em relação a este último atestado, emitido após a data de abertura do certame, esclarece que não se trata de documento novo, por comprovar condição preexistente à abertura da sessão pública do certame. Para sustentar sua tese, faz menção a decisões diversas do Tribunal de Contas da União.

Sustenta também que (iii) o ato de inabilitação é contrário aos princípios do formalismo moderado e da busca pela proposta mais vantajosa. Para a recorrente, *“se a empresa consegue alcançar o objetivo (...) não há motivos para ser excluída da licitação”*. A

adoção de uma postura administrativa menos rigorosa evitaria, nesse sentido, uma contratação mais onerosa à Administração.

Pugna, por fim, pelo conhecimento de seu recurso administrativo e pela reconsideração da decisão que a inabilitou para a participação da fase de apresentação de lances.

III. DAS CONTRARRAZÕES

Aos 03 de abril de 2025, todas as licitantes foram notificadas via sistema da apresentação do presente recurso administrativo, para que, se desejassem, apresentassem suas contrarrrazões, no prazo de 3 (três) dias úteis, nos termos do item 11.4 do Edital¹.

Aos 08 de abril de 2025, a pessoa jurídica **SERMED SERVICOS MEDICOS S.A**, inscrita no CPNJ nº 20.231.343/0001-74, apresentou, de forma tempestiva, contrarrrazões ao presente recurso administrativo.

Em síntese, pontua a contrarrrazoante que (i) há inadequação da via eleita pela recorrente para (re) discussão de disposições do instrumento convocatório, (ii) os atestados de capacidade técnica apresentados e demais documentos correlatos não especificam se os profissionais médicos são da especialidade “intensivista”, (iii) há tentativa de uso de documento emitido após o início do certame, (iv) os atestados de capacidade técnica apresentados não discriminam especificamente a experiência pretérita na especialidade “regulador central SAMU” e (v) o formalismo moderado não permite o descumprimento de exigências objetivas do instrumento convocatório.

Pugna, por fim, pela desprovisionamento do recurso administrativo em apreço.

¹Desde a manifestação de intenção de recurso pela recorrente, a plataforma *Licitacias* foi configurada para recebimento dos recursos e contrarrrazões, com indicação expressa dos termos de início e término dos prazos-limites de envio de recursos e contrarrrazões.

IV. DO MÉRITO

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê um rol taxativo de exigências para a habilitação técnica, entre as quais se destaca 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, inciso II, da Lei nº 14.133/2021).

A mencionada legislação destaca que a exigência de atestados de capacidade técnica 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.

Além disso, foi adotada a **inversão de fases**, nos termos do item 6.1 do Edital e do art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021, de modo que as licitantes deveriam comprovar a aptidão para a prestação dos serviços médicos, na modalidade de plantão, nos termos do item 11.4.9 do Termo de Referência, antes da realização da disputa de preços.

Após a abertura da sessão pública do certame, aos 14 de março de 2025, às 14h, foi constatado pelo setor técnico deste Consórcio que os atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes não eram suficientes para a comprovar a quantidade total de horas exigida para as especialidades de maior criticidade do certame, nos moldes do item 11.4.9 do Termo de Referência.

Em razão disso, com lastro na jurisprudência mais recente do Tribunal de Contas da União, foram realizadas inúmeras diligências com as licitantes do certame, seja para apresentação de esclarecimentos sobre os atestados de capacidade técnica apresentados, seja para apresentação de outros atestados de capacidade técnica, desde que atestassem condição pré-constituída, de modo a complementar a quantidade total de horas já comprovadas. A partir da leitura da ata de realização do Pregão Eletrônico nº 12/2024, verifica-se que as diligências foram direcionadas de modo isonômico a todas as interessadas que inicialmente anexaram a plataforma *Licitacias* os documentos de habilitação descritos nos itens 11.3 e seguintes do Termo de Referência. Nesse contexto, **buscou-se, sob o prisma dos princípios do formalismo moderado e da obtenção da competitividade, ampliar o número de pessoas jurídicas aptas a participarem da disputa final de preços**, que foi realizada aos 27 de março de 2025.

Ocorre que a maioria das licitantes, a despeito das diligências realizadas, não cumpriu as exigências de habilitação técnica do instrumento convocatório, e, portanto, não foram consideradas aptas a participarem da disputa de preços.

A recorrente, por exemplo, em sede de diligência, logrou êxito em comprovar a quantidade de horas faltantes para algumas das especialidades que compõem a parcela de maior relevância técnica do certame. Todavia, a recorrente não comprovou sua

experiência pretérita na prestação de serviços médicos para as especialidades “regulador central SAMU” e “intensivista” na quantidade total de horas estipulada no instrumento convocatório. E, por não cumprir as exigências de habilitação técnica do instrumento convocatório, a recorrente foi inabilitada em ato fundamentado deste pregoeiro aos 27 de março de 2025.

Em suas razões recursais, a recorrente busca evidenciar que houve o atendimento às exigências de habilitação técnica do certame, seja para a especialidade “intensivista”, seja para a especialidade “regulador central SAMU”.

Em relação à especialidade “intensivista”, alega a recorrente que apresentou atestado de capacidade técnica da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias/RJ que demonstra sua experiência pretérita na prestação de serviços médicos em CTI Adulto, CTI Neonatal e CTI Pediátrico.

Para a recorrente, a existência de legislação do Estado do Rio de Janeiro, vale dizer, a Lei do Estado do Rio de Janeiro nº 10.368/2024, que proíbe a contratação de médico generalista e de residente médico, como médico especialista, em unidades de saúde e hospitais públicos no Estado do Rio de Janeiro, é suficiente para enquadrar os profissionais médicos que atuaram nos CTIs como intensivistas.

Segundo o setor técnico deste Consórcio, todavia, **não é possível afirmar que os profissionais atuantes no CTI são intensivistas somente porque tais profissionais foram alocados para atuar no CTI.**

Além disso, a legislação mencionada entrou em vigor em maio de 2024, data posterior ao início da vigência da contratação - aos 12 de janeiro de 2022 - a que se reporta o atestado emitido pela Prefeitura Municipal de Duque de Caxias/RJ. Observe-se também que a existência da referida legislação não assegura, por si só, que os profissionais médicos contratados para atuarem nos Centros de Terapia Intensiva mencionados possuíam a titulação de especialista intensivista.

Franqueou-se, em sede de diligência, a oportunidade da recorrente comprovar que a atuação nos CTIs era restrita aos especialistas intensivistas, uma vez que o referido atestado e o contrato correlato eram omissos sobre a informação. Em sua resposta, a

recorrente fez menção à legislação mencionada acima e há uma declaração genérica da Secretária Municipal de Saúde da Prefeitura (SMS) de Duque de Caxias/RJ, documentos que, contudo, não afastam as conclusões iniciais.

Observe-se que a declaração emitida pela Secretaria Municipal de Saúde de Duque de Caxias/RJ limita-se a afirmar que a licitante não utilizou médicos generalistas no exercício de funções especializadas, mas não comprova, de forma inequívoca, que os profissionais atuantes no CTI detêm, de fato, a especialização de intensivista, e não em outras especialidades.

Não houve, pois, formalismo exacerbado por parte deste Pregoeiro, como sugere a recorrente, mas sim a constatação da ausência de comprovação idônea do atendimento a requisito de habilitação técnica expressamente previsto no instrumento convocatório e em seus anexos, **mesmo após a realização de duas diligências, uma específica para esse fim**. O ato de inabilitação, portanto, decorreu da estrita observância às disposições editalícias, que vinculam tanto a Administração quanto os licitantes, em respeito ao princípio da vinculação ao edital.

Além disso, a inabilitação decorrente da ausência de comprovação idônea da capacidade técnico-operacional da licitante constitui medida necessária à proteção da própria Administração contra o risco de inexecução contratual, assegurando que a futura contratada detenha efetiva aptidão para atender às exigências do objeto licitado. Tal diretriz, longe de contrariar o princípio da seleção da proposta mais vantajosa, representa sua materialização, ao priorizar a segurança, a eficiência e o interesse público na contratação.

Isso posto, conclui-se pela manutenção da inabilitação da recorrente quanto a esse aspecto.

No que toca à especialidade “regulador central SAMU”, alega a recorrente que os atestados de capacidade técnica emitidos pelo CISLIPA (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná), pela Prefeitura de Poços de Caldas/MG, e pela Prefeitura de Araucária/PR são suficientes para comprovar a quantidade total de horas exigida para a especialidade em sede de habilitação técnica. No entanto, os atestados emitidos pela Prefeitura de Poços de Caldas/MG e pela Prefeitura de Araucária/PR não foram

considerados pelo setor técnico deste Consórcio, **por tratarem-se de atestados genéricos que não informam se os serviços médicos nele descritos foram prestados por especialistas reguladores do SAMU**. De um lado, o atestado da Prefeitura de Poços de Caldas/MG faz referência tão somente a profissionais médicos *emergencistas*, especialidade que não se confunde com “regulador central SAMU”. Já o atestado da Prefeitura de Araucária/PR faz referência tão somente a horas prestadas para o SAMU sem apontar a especialidade dos profissionais médicos contratados.

Em relação ao atestado emitido pela Prefeitura de Duque de Caxias/RJ, sustenta a recorrente que não haveria óbice à sua aceitação, por supostamente atestar condição pré-constituída, ainda que tenha sido expedido e consolidado após a abertura da sessão pública. Para justificar sua tese, invoca jurisprudência do Tribunal de Contas da União que admitiria a apresentação de documentos complementares em sede de diligência.

Contudo, essa interpretação revela-se **equivocada e dissociada do conteúdo efetivo do precedente citado**. De fato, o TCU, em reiteradas decisões, como no **Acórdão nº 1.211/2021-Plenário**, reconhece a possibilidade de apresentação, durante diligência, de **documentos comprobatórios de condição pré-existente à abertura da sessão pública**, desde que estes documentos **já existissem à época da entrega dos documentos de habilitação**.

Destaca-se, inclusive, trecho do voto do Ministro Relator:

Assim, nos termos dos dispositivos citados, inclusive do art. 64 da Lei 14.133/2021, entendo não haver vedação ao envio de documento que não altere ou modifique aquele anteriormente encaminhado. **Por exemplo, se não foram apresentados atestados suficientes para demonstrar a habilitação técnica no certame, talvez em razão de conclusão equivocada do licitante de que os documentos encaminhados já seriam suficientes, poderia ser juntado, após essa verificação no julgamento da proposta, novos atestados de forma a complementar aqueles já enviados, desde que já existentes à época da entrega dos documentos de habilitação** (g. n.).

A jurisprudência, portanto, **não autoriza a juntada de documentos produzidos extemporaneamente**, mesmo que atestem condição anteriormente existente. A lógica adotada pela Corte de Contas é clara: trata-se de um **equilíbrio entre o princípio do formalismo moderado e os princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento**

convocatório. Essa ponderação visa permitir correções de ordem formal, sem alterar o substrato material da habilitação exigida no momento oportuno.

No caso concreto, **não se discute apenas o conteúdo do atestado, mas sua própria inexistência no momento da abertura do certame.** O documento apresentado pela recorrente foi **constituído após a data-limite para a entrega da documentação de habilitação,** o que o enquadra, inequivocamente, como **documento novo.** Tal circunstância **viola frontalmente o art. 64 da Lei nº 14.133/2021,** que veda expressamente a aceitação de documentos produzidos após a entrega formal dos documentos de habilitação.

Ademais, permitir a aceitação de tal documento implicaria em **prorrogação indevida de prazo** em favor de uma única licitante, em claro prejuízo ao princípio da isonomia e da segurança jurídica. Na prática, a Administração estaria reabrindo, de forma tácita e irregular, o prazo para apresentação de documentos de habilitação exclusivamente para a recorrente, **impactando diretamente a esfera jurídica das demais licitantes,** que cumpriram os prazos estabelecidos.

No que tange à alegação de que o TCU teria admitido, no mesmo Acórdão nº 1.211/2021, a apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida 84 dias após a deflagração do certame, impõe-se elucidar importante **distinção entre os documentos envolvidos.** A **CAT não equivale ao atestado de capacidade técnica:** trata-se de um documento meramente registral, emitido pelo conselho de classe (CREA), que **certifica e autentica formalmente um atestado de capacidade técnica já existente.**

No caso julgado pela Corte de Contas, o **atestado em si já havia sido apresentado,** e o que se juntou posteriormente foi a chancela do CREA — que apenas **confirma a autenticidade da experiência previamente comprovada.** Já no presente caso, o **próprio atestado foi confeccionado após a abertura da sessão pública,** inexistindo qualquer documento equivalente ou anterior que pudesse ser autenticado ou complementado.

Portanto, os **contextos fáticos são claramente distintos,** de forma que o precedente invocado **não pode ser aplicado analogicamente** ao presente caso. A

ausência de similitude impede qualquer interpretação extensiva da decisão colegiada, tornando absolutamente **descabida a tese da recorrente**.

Frise-se, ainda, que foi concedida à peticionante **oportunidade de complementação** da documentação, sendo-lhe facultado suprir as deficiências apontadas, em respeito ao princípio do formalismo moderado, o que **não foi atendido de forma satisfatória**, tal como demonstrado.

O ato de inabilitação, portanto, está devidamente fundamentado e tem lastro nas manifestações do setor técnico deste Consórcio, que, vale dizer, é formado por profissionais especializados da área da saúde. Assim, **a recorrente não atendeu integralmente às exigências de habilitação técnica descritas no instrumento convocatório e, portanto, não foi considerada apta para prosseguir para a fase subsequente**.

V. CONCLUSÃO

Em face do exposto, **MANTENHO** a decisão que inabilitou a pessoa jurídica **PROHEALTH LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 12.334.997/0001-03, para a participação da fase de apresentação de lances, pelos fundamentos acima descritos.

Remeto a presente decisão à autoridade superior, nos termos do art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Belo Horizonte, 16 de abril de 2025.

Gabriel Radamesis Gomes Nascimento
Pregoeiro