



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

PRAÇA ANTÔNIO MEGALE, 86, CENTRO, BORDA DA MATA-MG  
CEP: 37.564-000 - TEL: (35) 3445-4900 – 3445-4902  
E-MAIL: [licitacao@bordadamata.mg.gov.br](mailto:licitacao@bordadamata.mg.gov.br)



**RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO DE EDITAL**

PROCESSO LICITATÓRIO 362/2022

PREGÃO ELETRÔNICO 105/2022

**OBJETO: PREGÃO ELETRÔNICO – ESCOLHA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA O REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS E DE ENFERMAGEM, A FIM DE ATENDER A POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BORDA DA MATA, QUANTO AOS CASOS SUSPEITOS DE COVID-19 CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.**

**DECISÃO**

Trata-se de impugnações interpostas pelas empresas A & G SERVICOS MEDICOS LTDA e COOPERATIVA DE TRABALHO COENF + SAUDE em face do Edital referente ao Processo Licitatório 362/2022 - Pregão Eletrônico 105/2022 - Sistema de Registro de Preço 086/2022, cujo objeto consiste na escolha da proposta mais vantajosa para o registro de preço para futura contratação de empresa especializada para prestação de serviços médicos e de enfermagem, a fim de atender a população do Município de Borda da Mata, quanto aos casos suspeitos de COVID-19, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no respectivo edital e anexos.

**I - ADMISSIBILIDADE**

Está previsto no item 23.1 do presente Edital do Pregão Eletrônico o prazo de 03 (três) dias úteis para formalização de pedido de impugnação. Consta ainda do item 23.2 que referida impugnação poderá ser formalizada através de correio eletrônico.

Verifico que as impugnações foram protocolizadas no dia 21 de junho e 22 de junho de 2022, através do correio eletrônico indicado no Edital de Licitação.

Neste sentido, tendo sido a impugnação apresentada em até 03 (três) dias úteis antes da data designada para abertura da sessão pública, admito a presente impugnação.

**II – DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO E DA DECISÃO**

Aduz a primeira Impugnante, em síntese, que:

- a) que o Edital é omissivo no que concerne à exigência de registro da empresa licitante no COREN – CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM;
- b) que o Edital é omissivo, também, no que concerne à exigência de Alvará Sanitário das e empresas participantes; e
- c) que, por fim, o Edital é omissivo, no que concerne à exigência do CNES - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.

A segunda Impugnante, por seu turno, aduz que a documentação da equipe técnica que desenvolverá os serviços objeto do certame, não deveria ser apresentada por



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

PRAÇA ANTÔNIO MEGALE, 86, CENTRO, BORDA DA MATA-MG  
CEP: 37.564-000 - TEL: (35) 3445-4900 – 3445-4902  
E-MAIL: [licitacao@bordadamata.mg.gov.br](mailto:licitacao@bordadamata.mg.gov.br)



ocasião da fase de habilitação, documentos estes de comprovante de registro junto ao conselho profissional competente e comprovação e vínculo. Afirma que tal exigência se mostra desarrazoada, posto que os mesmos somente poderiam ser exigidos por ocasião da contratação já que é questão necessária à execução dos serviços e não de comprovação prévia de qualificação.

Aduz, também, que o critério de julgamento mostra-se inadequado, já que não haveria justificativa para a adoção do critério de julgamento como o menor preço global, sendo perfeitamente possível a adoção do julgamento pelo menor preço por item, já que os serviços seriam, em tese, divisíveis.

Este o resumo do necessário.

No mérito, no que concerne ao segundo e terceiro questionamentos da primeira impugnante, os mesmos não merecem prosperar.

Isto porque, conforme consta do edital, o Município pretende a contratação de empresa especializada para a cessão da mão de obra necessária aos serviços, sendo certo que os mesmos serão prestados na(s) unidade(s) de saúde do próprio Município.

Assim, tanto o CNES, quanto o Alvará Sanitário, in casu, são desnecessários.

Também não merece prosperar o segundo questionamento realizado pela segunda Impugnante, relativo ao critério de julgamento.

De acordo com o que dispõe o artigo 23, §§ 1º e 7º, da Lei 8666/93, tem-se que:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

(...)

§ 7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas a ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala.

À vista de mencionados dispositivos foram editadas as Súmulas 247, do Tribunal de Contas da União e 114, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, respectivamente, com seguintes redações:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

PRAÇA ANTÔNIO MEGALE, 86, CENTRO, BORDA DA MATA-MG  
CEP: 37.564-000 - TEL: (35) 3445-4900 – 3445-4902  
E-MAIL: [licitacao@bordadamata.mg.gov.br](mailto:licitacao@bordadamata.mg.gov.br)



Súmula nº 247 - TCU:

"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 que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade".

Súmula 114 – TCE/MG

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

Uma leitura apressada poderia levar o incauto à equivocada conclusão de que a adoção do tipo de julgamento “menor preço global” seria, a princípio, uma irregularidade.

No entanto, é de se observar que ambas as Súmulas em questão possuem condições no sentido de que a licitação por itens somente deve ser adotada quando:

- . tal medida propiciar melhor aproveitamento das condições de mercado;
- . não acarretar perda da economia de escala; e
- . não acarretar prejuízo para o conjunto ou complexo a ser contratado.

As disposições, acima expostas, evidenciam de forma clara e incontestável o caráter excepcional do regramento que compele a Administração Pública a licitar o objeto em diversos itens, posto que, são claras ao condicionar tal obrigação à comprovação da viabilidade técnica e econômica de tal fracionamento, assim como, à inexistência da perda da economia de escala. Na mesma linha condicional, o parágrafo sétimo do artigo 23 ressalta necessidade de inexistência de prejuízo ao conjunto do objeto que se pretende adquirir.

Não se discute que, em determinadas situações, o fracionamento do objeto licitado em vários itens permite a participação de um maior número de licitantes e que tal fato democratiza o acesso às contratações públicas. Quanto a tal fato, não resta a menor dúvida. Todavia, apesar da competição e acirrada disputa entre os particulares serem objetivos traçados na norma regulatória em comento, tal não permite prejuízos ao erário com o único fim de possibilitar maior acesso aos particulares. O que se pretende com o processo licitatório, além da democratização da participação, é a maior vantagem para a Administração.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

PRAÇA ANTÔNIO MEGALE, 86, CENTRO, BORDA DA MATA-MG  
CEP: 37.564-000 - TEL: (35) 3445-4900 – 3445-4902  
E-MAIL: [licitacao@bordadamata.mg.gov.br](mailto:licitacao@bordadamata.mg.gov.br)



A Administração Pública, por óbvio, encontra-se compelida a observar o princípio da legalidade e, em sendo constatadas as condicionantes contidas nos dispositivos legais acima apontados, efetivamente se encontrará a mesma compelida a dividir o objeto pretendido em tantos itens quanto for possível, desde que, permaneça evidenciada a inexistência de qualquer espécie de prejuízos, seja de ordem financeira, seja relativa à eficiência administrativa, tendo em vista que também se encontra vinculada à tal Princípio Constitucional.

E esta é a situação na qual se encontrava a Administração Municipal de Borda da Mata.

A licitação levada a termo, por certo, se realizada por itens, conduziria a sérios riscos, principalmente de prejuízos ao erário.

A perda de economia de escala decorrente dos custos impostos a cada uma das empresas é fato incontestável. Se a licitação fosse realizada por itens, cada licitante iria propor, para cada item, um custo individualizado, ao passo que com a adjudicação de todos os itens, na forma global, tais custos seriam sensivelmente diluídos, posto que suportados por apenas um licitante, qual seja, aquele que se sagrasse vencedor. Logo, ao propor, sua respectiva proposta já deveria considerar tal realidade, qual seja, a adjudicação e todo o objeto e não apenas parte dele, fazendo com que custos fossem mais reduzidos para mencionadas etapas.

Além disso, merecem destaque os riscos inerentes à própria execução, pois, não restam dúvidas, que o objeto pretendido, quando executado por vários contratados, poderia não ser integralmente executado, tendo em vista possíveis problemas nas relações jurídicas mantidas com diversos contratados, além de possíveis incompatibilidades entre eles.

Apesar de suas naturezas distintas, resta patente que os itens em questão devem guardar compatibilidade entre si. Imagine-se que os serviços médicos e de enfermagem não se compatibilizassem, ou que um dos licitantes vencedores inadimplisse com a respectiva execução. O risco seria absurdo para a Administração e para os munícipes.

Para o êxito da contratação, faz-se necessário que tais itens sejam compatíveis entre si. Ainda, para o gerenciamento e fiscalização do cumprimento do objeto em disputa, mostra-se muito mais simples e eficiente o relacionamento jurídico com apenas um contratado, ao invés de vários.

Neste contexto, a licitação tendo como critério o “menor preço global” é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, para se manter a qualidade do empreendimento, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Nesse ponto, as vantagens podem ser localizadas no maior nível de controle pela Administração na execução do objeto, a maior interação entre as diferentes fases do empreendimento, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do empreendimento em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

PRAÇA ANTÔNIO MEGALE, 86, CENTRO, BORDA DA MATA-MG  
CEP: 37.564-000 - TEL: (35) 3445-4900 – 3445-4902  
E-MAIL: [licitacao@bordadamata.mg.gov.br](mailto:licitacao@bordadamata.mg.gov.br)



Tanto é assim que, nas hipóteses de licitação com diversidade de serviços, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto. O TCU, no Acórdão nº 732/2008, se pronunciou no sentido de que "a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto".

O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, ensina que:

"Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. 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. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido".

No mesmo sentido, destaca-se, ainda, a lição de Justen Filho, para quem:

"...a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. (...) a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento" JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 207).

Dando suporte ao que até aqui foi dito, trazemos à colação o exemplo de uma representação relativa a pregão eletrônico para registro de preços conduzido pelo



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

PRAÇA ANTÔNIO MEGALE, 86, CENTRO, BORDA DA MATA-MG  
CEP: 37.564-000 - TEL: (35) 3445-4900 – 3445-4902  
E-MAIL: [licitacao@bordadamata.mg.gov.br](mailto:licitacao@bordadamata.mg.gov.br)



Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional na Bahia (SR/DPF/BA), objetivando a aquisição de equipamentos de uso e de proteção individual para servidores policiais, a unidade técnica questionou o critério de julgamento adotado no certame, qual seja o de menor preço global com a adjudicação por lote, em detrimento da adjudicação por item. Segundo a unidade técnica, a modelagem adotada contrariaria a jurisprudência do TCU, consolidada na Súmula 247, permitindo a adjudicação de determinados itens a empresa que não ofereceu a melhor oferta pelo item, com potencial dano ao erário. Naquela ocasião, propôs a unidade instrutiva que não fossem adquiridos os itens para os quais a respectiva licitante vencedora não tenha apresentado o menor preço, vedando ainda as adesões à ata. Ao discordar dessa tese, o relator anotou que o potencial dano apresentado, se comparado com o montante envolvido na licitação, “não justifica, por si só, a proposta inicial da unidade instrutiva de se determinar ao órgão que se abstenha de adquirir esses itens e, ainda, autorizar adesões”. O relator explicou ainda que “a existência de itens com preços superiores aos concorrentes não é algo estranho em uma licitação por grupamento, com diversos itens em cada lote”, sendo razoável que “a empresa vencedora não detenha os menores preços em todos os itens ofertados, como ocorre no presente caso”. Em relação à alegada afronta à Súmula 247 do TCU, destacou o condutor do processo entendimento expresso em julgado de sua relatoria, no sentido de que “a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular (...) a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala”. (Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara, TC 015.249/2014-0, relator Ministro José Jorge, 23.9.2014.)

O que se divisa na presente situação é o êxito da contratação em sua completude, em seu conjunto. A licitação em questão, se realizada por itens, certamente traria não só um maior custo para a Administração Municipal, como também representaria uma série de riscos, conforme já mencionado anteriormente, motivo pelo qual adotou-se o tipo de julgamento “menor preço global.”

No entanto, razão assiste à primeira Impugnante no que concerne à exigência de registro da empresa no COREN – CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM, já que o objeto da prestação dos serviços envolve serviços de profissionais de enfermagem.

Desta forma, considerada a legislação de regência, deverá ser exigida a inscrição da empresa participante não só no CRM – CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA, mas também no COREN – Conselho Regional de Enfermagem.

No que concerne aos aspectos aventados pela segunda Impugnante, também estes merecem prosperar, impondo-se a modificação do Edital.

De fato, de acordo com as disposições do Artigo 30, § 6º, da Lei Federal nº 8.666/93, as exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, **serão atendidas mediante a apresentação de**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

PRAÇA ANTÔNIO MEGALE, 86, CENTRO, BORDA DA MATA-MG  
CEP: 37.564-000 - TEL: (35) 3445-4900 – 3445-4902  
E-MAIL: [licitacao@bordadamata.mg.gov.br](mailto:licitacao@bordadamata.mg.gov.br)



**relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade**, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

Neste sentido, a exigência editalícia, de fato, apresenta ofensa à Súmula 272/2012, do Tribunal de Contas da União:

“Súmula nº 272/2012 TCU: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato”.

Por todo o exposto, acolho parcialmente as razões constantes das impugnações interpostas, para fins de:

- a) Fazer constar do edital a exigência de registro nas empresas participantes no COREN – Conselho Regional de Enfermagem;
- b) Suprimir a exigência constante da apresentação dos documentos relativos aos profissionais que executarão os serviços por ocasião da habilitação, exigindo-os, apenas, da empresa licitante que vier a ser declarada vencedora do certame.

Por fim, deverá ser corrigida, também, a adequação declaração de disponibilidade disposta no anexo V, evitando-se, assim, eventuais divergências quando da interpretação do Edital.

### **III – CONCLUSÃO**

Isto posto, conheço da Impugnação interposta, tendo em vista a sua tempestividade e, no mérito, acolho como razões de decidir os argumentos lançados pelas Impugnantes e determino a alteração do Edital, na forma como acima estabelecido.

Borda da Mata (MG), 24 de junho de 2022.

**MARCO ANTONIO ROCHA VILLIBOR**  
Pregoeiro Oficial