

## JULGAMENTO DE RECURSO

PROCESSO: **0569/2022**

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DO ATENDIMENTO MÉDICO PRÉ-HOSPITALAR MÓVEL DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA, ABRANGENDO A CENTRAL DE REGULAÇÃO MÉDICA DE URGÊNCIAS DO HOSPITAL MUNICIPAL, DENOMINADO “156 SOS CIDADÃO” E ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR DA BASE CENTRALIZADORA DO SISTEMA MUNICIPAL “156 SOS CIDADÃO” DO MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL.

Trata-se de análise de RECURSO ADMINISTRATIVO oposto em face do resultado do julgamento do Ato Convocatório nº 0569/2022 apresentado pela empresa ALELUIA SERVIÇOS MÉDICOS SS., no qual suscita em seu mérito a não comprovação da capacidade técnica pela empresa Recorrida, MEDICAR EMERGÊNCIAS MÉDICAS SÃO PAULO LTDA.

A Recorrente alega que todas as empresas interessadas em participar do certame deveriam apresentar os documentos exigidos no edital de licitação e comprovar sua capacidade técnica por meio de Atestados de Capacidade Técnica que contenham todas as atividades definidas no objeto da contratação, posto que a empresa Recorrida teria apresentado documentos que não puderam ser comprovados na fase de diligências e que fariam referências apenas parciais às atividades que são objeto do contrato.

A Recorrida, por sua vez, ofertou contrarrazões tempestivamente, alegando, em síntese, (i) que o ônus da prova seria da Recorrente para comprovar-se que os atestados de capacidade técnica da

Recorrida não atendem aos termos do edital; (ii) que os atestados de capacidade técnica apresentados atendem às exigências do edital; (iii) que a Contratante está vinculada às normas e condições do edital, por força do princípio de vinculação ao instrumento convocatório.

Antes de iniciar-se, destaca-se o exposto no Ato Convocatório 0569/2022:

*“6.1. Os interessados poderão requerer vistas ao processo, mediante pedido exposto por seus representantes legais.*

*6.1.1. O pedido de vistas, realizado dentro do prazo para interposição de recursos, suspende o prazo recursal apenas para o participante que o requerer. (...)*

*(...) 6.3. Caberá recurso das decisões da Diretoria Geral, no prazo de 02 (dois) dias úteis da publicação do resultado final, através do site [www.fuabc.org.br](http://www.fuabc.org.br).*

*6.3.1. Estarão legitimados para a apresentação de recurso, os representantes legais da empresa e/ou aqueles indicados em procuração específica.*

*6.3.1.1. Os recursos deverão ser formalizados presencialmente das 09h00 às 16h00, endereçados à Diretoria Geral, mediante petição assinada pelo representante legal da empresa interessada e/ou aqueles indicados em procuração específica para análise e julgamento do Departamento Jurídico.*

*6.3.1.2. Em havendo interposição de recurso por quaisquer das empresas, as demais serão notificadas através do sítio eletrônico [www.fuabc.org.br](http://www.fuabc.org.br), para que, em havendo interesse, apresentem suas contrarrazões em 02 (dois) dias úteis, impreterivelmente, da notificação.”*

Assim, o recurso é tempestivo, pois o Julgamento do Ato Convocatório foi publicado em 17/07/2023, com pedido de vistas realizado em 18/07/2023 (fls. 486). Ocorreu a suspensão do prazo recursal para a Recorrente

na mesma data, consoante publicação de fls. 488 e o recurso foi protocolado em 26/07/2023.

No tocante à legitimidade da Recorrente, destaca-se o art. 36 do Regulamento de Compras e Contratações, o qual disciplina que *“estarão legitimados para a apresentação de recurso, os representantes legais da empresa e/ou aqueles indicados em procuração específica”*.

Em complemento, o parágrafo único do art. 36, ressalta que *“em havendo interposição de recurso por quaisquer empresas”* a FUABC notificará as demais.

Neste sentido, a Recorrente encontra-se representada por sua Sócia-Administradora, que, em que pese a ausência de juntada de Contrato Social e documentos pessoais da aludida sócia, promoveu-se diligências junto da JUCESP (Junta Comercial do Estado de São Paulo), consoante anexos, com vistas a apurar o correto procurador da empresa, confirmando-se os poderes da subscritora do Recurso Administrativo.

Cite-se o entendimento do Tribunal Regional Federal em relação ao tema:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE RECURSOS. NULIDADE SANÁVEL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ADMINISTRADO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PREJUDICADOS.**

1. O processo administrativo possui regramento próprio e requisitos necessários para a análise de recursos. Por oportuno, deve-se mencionar que o processo administrativo também é norteado por diversos princípios, dentre eles o da informalidade, proporcionalidade, legalidade, do interesse público, etc. Ademais, não se pode olvidar que o processo administrativo também possui como uma de suas finalidades diminuir a litigiosidade, garantindo a participação dos interessados (contribuintes) no processo, com a apresentação de defesa e produção de provas e, sanando assim eventuais vícios que possam ensejar demandas judiciais para novas discussões.

2. No tocante à forma no processo administrativo, esta é o instrumento para alcançar os objetivos do ato, sendo que eventual vício pode ser sanado caso não haja prejuízo. Desta feita, a forma do ato não é um fim em si mesmo, garantindo **que os atos processuais possam ser aproveitados quando a nulidade for sanável e não houver**

**prejuízo para a Administração e para o administrado.** Por conseguinte, o processo possui formalidades indispensáveis para garantir a segurança e evitar prejuízos ao interessado. No entanto, esse formalismo é exigido apenas da Administração e não do administrado. Isto porque, **o informalismo procedimental em favor do administrado é um benefício que visa garantir o efetivo acesso ao processo, devendo ser afastado o formalismo que impeça a participação do contribuinte no processo administrativo**

3. Inexistindo prejuízo à Administração e, considerando o interesse do contribuinte, o imediato indeferimento do recurso administrativo não parece ser a medida mais razoável, pois compromete o princípio da proporcionalidade que também rege o processo. Neste contexto, **havendo como a Administração apurar qual o procurador da empresa e estando este devidamente constituído, não se vislumbra óbice para a análise do recurso administrativo**, ainda mais quando os demais requisitos da defesa encontram-se presentes para o seu recebimento.

4. Agravo de instrumento a que se dá provimento. Embargos de declaração prejudicados. (TRF 3ª Região, 1ª Turma, AI - AGRAVO DE INSTRUMENTO - 5025805-15.2018.4.03.0000, Rel. Desembargador Federal VALDECI DOS SANTOS, julgado em 10/07/2019, e - DJF3 Judicial 1 DATA: 16/07/2019) (grifos nossos).

Passa-se, assim, à análise o teor do Recurso da empresa.

#### DA ALEGAÇÃO DE NÃO COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA PELA EMPRESA RECORRIDA

Sustenta a Recorrente que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa Recorrida não se prestam a atender as exigências do ato convocatório, nos seguintes termos:

- (i) *que o atestado de fls. 406, emitido pela empresa Prevent Senior em 29/08/2018 não pode (sic) ser comprovado na fase de diligências (fls 476); não compreende os requisitos exigidos no edital; e faz apenas referências parciais às atividades definidas no objeto da presente contratação, deixando de fora simulados de múltiplas vítimas, simpósio de gerenciamento de desastres, capacitações, cursos e treinamentos de educação continuada à rede de saúde educacional e sociedade civil, estatística de dados de saúde e cobertura médica de eventos.*
- (ii) *que o atestado de fls. 407/408, emitido pela empresa Axismed em 22/10/2018 atende parcialmente o objeto dos serviços, visto que não faz menção alguma a realização de simulados de múltiplas vítimas, simpósio de gerenciamento de desastres, capacitações, cursos e treinamentos de educação continuada à rede de saúde educacional e sociedade civil, estatística de dados de saúde e cobertura médica de eventos; bem como*

que quando efetuada a diligência para verificar a veracidade do atestado apresentado, a resposta obtida às fls. 441 foi dada pela gerência de negócios da empresa Atrys, não ficando clara a relação entre as duas empresas (Axismed e Atrys), impedindo que se ateste a sua veracidade; além de que a pessoa que respondeu ao questionamento teria confessado que sequer tem acesso ao contrato com a MEDICAR.

- (iii) que o atestado de fls. 409, emitido pela empresa Home Doctor em 24/07/2018 não faz qualquer menção as atividades de realização de simulados, treinamento, educação continuada, controle estatístico e cobertura de eventos, ou seja, não abrange o todo dos serviços descritos e que caracterizam o objeto do contrato, bem como que a resposta dada pela supervisão comercial da Home Doctor, que se abstêm de confirmar a participação da MEDICAR em simulados e simpósios.
- (iv) que o atestado de fls. 410, emitido pela empresa Pronep em 10/09/2019 trata de remoção e transporte de pacientes e serviços de atendimento pré-hospitalar, portanto, não se presta a atestar a capacidade técnica da empresa MEDICAR para prestar os serviços objeto deste processo de contratação, além de que a diligência não obteve resposta que pudesse confirmar os termos do atestado, conforme se verifica às fls. 440 e que o contrato encaminhado pela empresa e juntado ao processo às fls. 458/462 não colaborariam na formação do convencimento da capacidade técnica da MEDICAR, considerando que o objeto do contrato (fls. 458) não menciona os serviços de gerenciamento de urgência, realização de simulados, educação continuada.
- (v) que o atestado de fls. 411, emitido pela empresa Telehelp em 30/04/2019 atesta apenas parcialmente a prestação de serviços requerida no ato de convocação, pois deixa de se referir a simulados de múltiplas vítimas, simpósio de gerenciamento de desastres, capacitações, cursos e treinamentos de educação continuada à rede de saúde educacional e sociedade civil, estatística de dados de saúde e cobertura médica de eventos, alegando, outrossim, o mesmo não pode (sic) ser ratificado quando da diligência realizada pelo Departamento de Contratos, visto que as respostas encontradas às fls. 434/436/468 foram dadas pela supervisora do serviço de atendimento a cliente (SAC) e cobrança, pessoa que não possuiria competência para declarar a veracidade dos termos do documento.

A Recorrida, por sua vez, argumenta que o ato convocatório exigia a apresentação de “atestado(s) de bom desempenho anterior em contrato da mesma natureza e porte, fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que especifique(m) em seu objeto necessariamente os tipos de serviços realizados, com indicações das quantidades e prazo contratual, datas de início e término e local da prestação dos serviços”; podendo se tratar de “atestado(s)

*de serviços similares ao objeto do Ato Convocatório que demonstre(m) que a empresa participante prestou serviços correspondentes a 50% (cinquenta por cento) do objeto do certame”.*

Neste sentido, sustenta a Recorrida que os quantitativos dos serviços prestados excedem 50% do objeto licitado.

Pois bem.

É sabido que o ônus da prova cabe a quem alega. Não basta simplesmente argumentar com indícios de ocorrência, mas assumir o encargo de comprovar que o fato ocorreu. Este é um dos fundamentos do direito, aplicável tanto a área civil quanto penal, conforme se observa no art. 333 do Código de Processo Civil e no art. 156 do Código de Processo Penal.

O Recorrente deverá utilizar-se de todos os meios legais e moralmente legítimos para provar a verdade dos fatos, consoante dispõe o art. 332 do CPC.

Tal principiologia não se furta à aplicação no âmbito administrativista, na medida em que, questionada a veracidade dos atestados de capacidade técnica de fls. 407/410, incumbia à Recorrente trazer aos autos situações consistentes e com um mínimo de prova, visto que os meros indícios apresentados em sua argumentação não encontram fundamento.

Ora, o Departamento de Contratos da entidade promoveu diligências, consoante se demonstra das fls. 414/476, no sentido de confirmar a autenticidade e a veracidade das informações prestadas pela Recorrida, não havendo, nos autos, qualquer motivo apto a desconstituir a conclusão firmada na Ata de Julgamento.

Isto, porque as respostas ofertadas pelas empresas diligenciadas se mostraram suficientes a amparar a veracidade e idoneidade dos

documentos apresentados, especialmente no que tange à demonstração de prestação dos serviços similares ao objeto da contratação.

E diz-se serviços similares e em percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento), posto que a exigência de comprovação de prestação de serviços idênticos e no mesmo patamar de execução configuraria restrição à competitividade do certame.

Em que pese ser o presente Ato Convocatório regido pelo *Regulamento De Compras E Contratação De Serviços De Terceiros e Obras da Fundação do ABC*, dispõem os artigos 54 e 55 da mencionada norma que:

*“Art. 54. Os casos omissos ou duvidosos na interpretação do presente Regulamento serão resolvidos pela Diretoria da Fundação do ABC, após parecer do Departamento Jurídico.”*

*Art. 55. As contratações de bens e serviços realizadas pela Fundação do ABC mantenedora e pelo Centro Universitário FMABC, mantida, destinadas à atividade fim respeitarão este Regulamento Interno de Compras e, para atividade meio, deverão ser conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com a observância do disposto na **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.**”*

Destarte, importante trazer à baila trecho do Relatório do ilustre Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão 2652/2007 – Plenário TCU:

*“Inicialmente, pacífico está que deve ser dispensando em todos os certames licitatórios os rigorismos inúteis, formalidades e documentos dispensáveis à qualificação dos interessados. 4.2. Nesse diapasão, os Tribunais Superiores vêm decidindo, sistematicamente, que **a concorrência deve ter por objetivo primordial fazer com que o maior número de licitantes se habilitem, para que a Administração Pública obtenha coisas e serviços de forma vantajosa e conveniente ao seu interesse.** Assim sendo, demasiadas exigências e rigorismos imponderados a boa exegese da lei devem ser apartados. (...) 4.4. Depreendemos que assente está o*

*entendimento de que nenhuma escolha, em face de rigorismos de interpretação, poderá conduzir a qualquer ilação de direcionamento de licitações em função de escolhas que não sejam as mais vantajosas para a Administração Pública, competindo ao órgão julgador demonstrar, cabalmente, que a escolha não trouxe em seu bojo qualquer afronta aos princípios legais que regem a matéria.” (grifamos)*

Aludida previsão igualmente encontra amparo no mais recente entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União:

*“É irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto se houver justificativa técnica plausível.” (Acórdão 825/2019: Plenário, relator: Augusto Sherman)*

Outrossim, a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 30, dispõe que:

*(...) § 3o Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional **equivalente ou superior.** (...)*

*(...) §5o É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, **ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.** (...)*

Ressalte-se, outrossim, que o Ato Convocatório exige a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica com os seguintes requisitos:

- a) atestado(s) de bom desempenho anterior em contrato da mesma natureza e porte, fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que especifique(m) em seu objeto necessariamente os tipos de serviços realizados, com indicações das quantidades e prazo contratual, datas de início e término e local da prestação dos serviços;*
- b) atestado(s) de serviços similares ao objeto do Ato Convocatório que demonstre(m) que a empresa*



*participante prestou serviços correspondentes a 50% (cinquenta por cento) do objeto do certame.  
c) a comprovação poderá ser efetuada pelo somatório das quantidades realizadas em tantos contratos quanto dispuser a empresa;  
d) o(s) atestado(s) deverá(ão) conter a identificação da pessoa jurídica emitente bem como o nome, o cargo do signatário e telefone para contato.*

E todos estes quesitos estão atendidos pelos Atestados de Capacidade Técnica apresentados pela Recorrida, visto que, ainda que individualmente indiquem parcialmente a prestação dos serviços pela empresa Recorrida, o somatório das quantidades realizadas permite a sua comprovação; bem como os atestados de fls. 407/411 foram confirmados e ratificados pelas empresas emitentes.

## CONCLUSÃO

**Com base no artigo 36 do atual Regulamento de Compras e Contratação de Serviços de Terceiros e Obras da Fundação do ABC, este Departamento Jurídico conhece o Recurso e no mérito nega provimento, nos termos da fundamentação supra.**

## Publique-se

São Caetano do Sul, 10 de agosto de 2023.



**GABRIELLE GOMES ANDRADE SUAREZ**  
**OAB/SP 315.903**  
**Dep. Jurídico – FUABC/CHMSCS**