

Memorial Descritivo - Processo nº 428/25

DECISÃO

RELATÓRIO

Trata-se de processo de contratação inserido no Memorial Descritivo Processo nº 428/25, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em prestação de serviços médicos na área de radiologia e diagnóstico por imagem, compreendendo a realização de exames e confecção dos respectivos laudos de mamografia, ultrassonografia, densitometria óssea, tomografia, raio-x, radiologia intervencionista e ressonância para pacientes internados, de emergência, ambulatorial e eletivos, para o Hospital Estadual Mário Covas, para o período de 12 meses, nas características descritas em Memorial.

As empresas 4ID Médicos Associados Ltda. e RDX Serviços Médicos Ltda., já qualificadas no bojo dos Recursos em apreço, recorreram em face da decisão que declarou a empresa ONE Laudos Diagnósticos Médicos Ltda., vencedora do processo.

A Recorrente, 4ID Médicos Associados Ltda., alega ser descabida a exigência de certificação como critério de qualificação técnica; o não atendimento ao item 1.4 da qualificação técnica pela empresa vencedora e retificação da pontuação atribuída à Recorrente, referente ao item 1.6 da análise técnica, requerendo que seja declarada a empresa vencedora.

A Recorrente, RDX Serviços Médicos Ltda., alega ser necessária a reavaliação da proposta técnica por ela apresentada, bem como a verificação da validade formal e material dos atestados apresentados pela empresa vencedora e revisão da pontuação técnica atribuída a ela, requerendo nova classificação geral.

Foram apresentadas as Contrarrazões aos Recursos interpostos, pela empresa ONE Laudos Diagnósticos Médicos Ltda., nas quais, em suma, arguiu preliminar de inépcia do recurso interposto pela empresa RDX Serviços Médicos Ltda. e atuação conflitante do advogado da Recorrente 4ID Médicos Associados Ltda., o que compromete a lisura processual, bem como, requereu o indeferimento dos pedidos das Recorrentes e o seguimento do processo.

Este é o breve relatório.

DA TEMPESTIVIDADE

Em 01 de julho de 2025, foi publicado o resultado do presente processo de contratação, com a declaração da empresa vencedora, qual seja, ONE Laudos Diagnósticos Médicos Ltda..

Como previsto em Memorial, no subitem 11.1, o prazo para apresentação das razões recursais eram de 2 (dois) dias úteis, a contar da data da publicação do resultado final.

Houve pedido de vistas ao processo, em 02 de julho de 2025, sendo disponibilizados os autos pela Contratante em 03 de julho de 2025, prorrogando-se, portanto, o prazo recursal prorrogou-se para o dia 07 de julho de 2025.

Os Recursos foram tempestivamente apresentados em 07 de julho de 2025 e publicados em 08 de julho de 2025.

As contrarrazões foram tempestivamente apresentadas em 11 de julho de 2025, considerando que, o dia 09 de julho de 2025 foi feriado no Estado de São Paulo.

DA ANÁLISE DO RECURSO

Sabido que a Constituição Federal prevê a garantia ao direito de petição e a garantia ao contraditório e a ampla defesa, conforme segue:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:
a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

(...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Os processos de Compras e Contratações das unidades gerenciadas pela Fundação do ABC, são regidas de acordo com o **REGULAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS E OBRAS DA FUNDAÇÃO DO ABC**, publicado no DOESP em 11 de novembro de 2022, devidamente aprovado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Considerando que os Recursos em destreame foram encaminhados a esta entidade no tempo e modo devidos, sucede serem aptos à análise e julgamento.

Destaque-se, por oportuno e por primazia, que a Fundação, promotora do presente processo, se figura como pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, instituída com base em diversas leis dos municípios integrantes do Grande ABC Paulista, e inscrita no Registro Público da Comarca de Santo André/SP.

Diante disto, a Fundação do ABC submete-se aos regimes organizacionais e administrativos insculpidos em estatuto, do qual decorre o regime de compras, estabelecido sob forma do REGULAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TERCEIROS E OBRAS, acima apontado.

Tal regime, embora afeto às condições do direito patrimonial civil, não se desvencilha dos preceitos de ordem pública consagradores da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF/88), além de outros fundamentos legais que efetivem a ampla concorrência, a isonomia, a economicidade e o interesse público, visto serem tais princípios os norteadores do múnus de todo e qualquer ente que atue direta ou indiretamente realizando serviços públicos ou de utilidade pública, inclusive sob o regime de parceria em que haja movimentação de recursos oriundos de fontes públicas.

Neste contexto, o exame das ponderações recursais irá se vincular à observância dos princípios logo acima informados, sem prejuízos das regras definidas no Regulamento de Compras e Contratações da Fundação do ABC.

Destarte, verificados os fatos e argumentos opositores perfilhados nas peças impugnatórias, pontua-se o seguinte:

DAS PRELIMINARES

- INÉPCIA DO RECURSO INTERPOSTO PELA EMPRESA RDX SERVIÇOS MÉDICOS LTDA.:

A Recorrida alega afronta ao princípio da dialeticidade pela Recorrente RDX Serviços Médicos Ltda., pois não indica com clareza os pontos concretos da irresignação, sem motivação formal e adequada.

Cumprе afastar a alegação de afronta ao princípio da dialeticidade, apontada como suposto vício do presente recurso administrativo.

O princípio da dialeticidade impõe ao recorrente o dever de impugnar os fundamentos da decisão recorrida, a fim de estabelecer um verdadeiro contraditório administrativo e permitir o reexame do ato impugnado com base em argumentos concretos.

No caso em análise, o recurso interposto atende plenamente a tal exigência.

Portanto, não se trata de recurso genérico ou meramente inconformista, mas sim de peça recursal que observa os requisitos legais e principiológicos, especialmente o da dialeticidade, que norteia o devido processo administrativo.

Diante disso, não há qualquer irregularidade que justifique o não conhecimento do recurso, devendo ser afastada a preliminar arguida, com o regular prosseguimento da análise meritória.

- ATUAÇÃO CONFLITANTE DO ADVOGADO DA RECORRENTE 4ID MÉDICOS ASSOCIADOS LTDA:

A alegação de atuação conflitante do advogado, que também representou outra empresa, não se sustenta e deve ser afastada.

O simples fato de o procurador legal da parte Recorrente atuar ou ter atuado em nome de outra empresa não configura, por si só, qualquer vício ou impedimento jurídico que comprometa a validade do presente recurso.

Para que se configure conflito de interesses, que possa repercutir na admissibilidade ou validade do ato praticado, seria necessário demonstrar de forma concreta que há efetiva colisão entre os interesses das partes representadas e que a conduta do advogado comprometeu a lealdade processual, a confidencialidade ou a ampla defesa.

No presente caso, não há qualquer prova de que a atuação do patrono tenha causado prejuízo à parte contrária ou violado norma ética ou processual.

Ademais, eventuais questões disciplinares relacionadas à atuação do advogado devem ser apreciadas, se for o caso, pela Ordem dos Advogados do Brasil, não cabendo à Administração Pública presumir má-fé ou invalidar atos processuais regularmente praticados sem base legal concreta.

Assim, ausente demonstração de prejuízo ou irregularidade material, deve ser considerada improcedente a alegação de atuação conflitante, garantindo-se a regular tramitação e análise do recurso administrativo.

DO MÉRITO

- EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO COMO CRITÉRIO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

A Recorrente, 4ID Médicos Associados Ltda., alega ser descabida a exigência de certificação como critério de qualificação técnica, imputando direcionamento do processo, passível de configuração de improbidade administrativa.

Primeiramente cumpre informar que, esta alegação já foi rebatida, quando interposta impugnação ao Memorial Descritivo por empresa interessada em participar do chamamento, da qual, inclusive, a Recorrente reproduziu argumentos semelhantes aos da Impugnante.

Neste diapasão, importante ressaltar que, no direito administrativo, se o licitante não impugnar o edital no prazo legal, em tese, não poderia depois recorrer para questionar as cláusulas ou condições dele, contra atos praticados durante a fase de julgamento ou habilitação, vez que a impugnação existe justamente para sanar eventuais ilegalidades ou irregularidades antes da abertura das propostas, garantindo a isonomia e a segurança jurídica do certame.

Todavia, tendo em vista que a Recorrente alega direcionamento do processo e possível configuração de improbidade administrativa, reitera-se os motivos expostos em decisão da impugnação, referente a exigência de certificação, conforme descrito abaixo:

Os requisitos relacionados às certificações exigidas, têm como objetivo assegurar a qualidade, segurança e rastreabilidade dos serviços de diagnóstico por imagem a serem contratados, sendo fundamentados na necessidade de garantir a adequada prestação do serviço e a segurança assistencial aos usuários.

Importante destacar que o Memorial não direcionou ou limitou a participação das empresas participantes.

Pelo contrário, foi prevista de forma expressa a aceitação de outras certificações reconhecidas no setor, como PADI, ONA, Qmentum ou, ainda, outras certificações equivalentes, ampliando as possibilidades e garantindo a livre concorrência e ampla competitividade, em estrito cumprimento aos princípios da isonomia, competitividade e legalidade previstos no regulamento de compras da Fundação do ABC.

Além disso, o próprio texto do Memorial deixa claro que, a participante poderá apresentar qualquer outra certificação nacional ou internacional equivalente, desde que, ateste os mesmos níveis de qualidade, segurança e gestão exigidos para a adequada execução do objeto.

Deste modo, não há qualquer restrição indevida, tampouco afronta aos princípios constitucionais, pois o critério de certificação foi elaborado com a devida motivação técnica, visando o interesse público, a segurança assistencial e, ainda, preservando a ampla participação de potenciais interessados.

Considerando que, o Hospital Estadual Mário Covas possui importantes creditações de qualidade, as quais buscamos manter e fortalecer, entendemos ser fundamental que o fornecedor que venha a se tornar parceiro da Fundação do ABC, comprove experiência prévia em serviços de diagnóstico por imagem prestados em instituições igualmente acreditadas. Essa exigência visa assegurar a manutenção dos padrões de qualidade e segurança assistencial já consolidados na unidade.

Ou seja, a exigência de certificações de qualidade nos processos de contratações conduzidos pela Fundação do ABC, especialmente na seleção de parceiros para prestação de serviços, encontra respaldo nas próprias exigências feitas pelo Estado de São Paulo em seus Chamamentos Públicos para Convênios

e Contratos de Gestão, os quais frequentemente solicitam a comprovação de certificações de qualidade por parte das Organizações Sociais participantes.

A Fundação do ABC, como entidade interessada e participante nesses Chamamentos, é obrigatoriamente submetida à apresentação de tais comprovações de qualidade e segurança assistencial, como condição para manutenção e/ou celebração de seus contratos de gestão com o Estado.

Diante desse cenário, não há qualquer impedimento jurídico para que a Fundação, em suas publicações e processos seletivos para contratação de fornecedores e parceiros, também exija a apresentação de certificações compatíveis, visando garantir que os prestadores de serviço atendam aos mesmos padrões de qualidade exigidos pelo Estado.

Tal prática visa, inclusive, assegurar o cumprimento das obrigações contratuais da Fundação perante o Poder Público, preservando a qualidade dos serviços prestados aos usuários e a conformidade institucional.

Ademais, cabe dizer que, em que pese a Lei de Licitações, 14.133/21 não ser aplicada diretamente ao presente processo, apenas por amor ao debate, ela permite a exigência de certificações como critério técnico, não podendo ser usadas como critério de desclassificação.

Inclusive, o TCU tem permitido a utilização de certificações como critério de pontuação na fase de avaliação da proposta técnica.

Assim sendo, não assiste razão a Recorrente, no tocante a este item.

- NÃO ATENDIMENTO AO ITEM 1.4 DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PELA EMPRESA VENCEDORA:

A Recorrente, 4ID Médicos Associados Ltda., alega que, nos critérios técnicos, o atestado apresentado pela empresa vencedora é nulo, pois foi assinado por gerente médico (inclusive descrevendo a vida profissional dele), o qual não possui expertise para tal ato.

O critério 1.4 trata-se da integração tecnológica. A empresa vencedora apresentou o atestado emitido e assinado pela Associação Hospitalar Santana, fl. 1272 do processo, declarando que o sistema PACS de sua empresa, encontra-se integrado com o software de gestão hospitalar da referida instituição, em conformidade com os padrões exigidos no Memorial (HL7/DICOM).

Importante ressaltar que, o item em questão exige apenas a apresentação de documento informando que o sistema ofertado pela participante é integrado ao MV Soul ou a sistema compatível (ou seja, qualquer sistema), observando os padrões de interoperabilidade HL7/DICOM.

Nesse sentido, o atestado emitido pela Associação e apresentado pela vencedora, comprova que o sistema se encontra devidamente integrado, atendendo ao padrão DICOM, demonstrando o cumprimento integral do requisito previsto no Memorial, não havendo, portanto, qualquer pendência quanto ao atendimento do item.

O gerente médico de um hospital pode emitir declaração ou atestado confirmando que um sistema, serviço ou requisito técnico está implantado ou integrado, podendo, inclusive, ser assinado também por responsável técnico do setor, coordenador de radiologia, TI ou responsável assistencial, autoridade máxima da unidade, etc., o que valida os 10 pontos atribuídos.

Portanto, não assiste razão a Recorrente, no tocante a este item.

- RETIFICAÇÃO DA PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA À RECORRENTE, REFERENTE AO ITEM 1.6 DA ANÁLISE TÉCNICA:

No item 1.6 do Termo de Referência, foi solicitado que a empresa comprovasse possuir em sua equipe subespecialistas em neuro radiologia, musculoesquelética, medicina interna ou cardiologia.

Ressalta-se que, o requisito exige apenas a comprovação da existência da especialidade técnica, não havendo previsão de pontuação adicional vinculada ao quantitativo de profissionais por subespecialidade.

Nesse sentido, a empresa 4ID apresentou documentação que comprova a atuação de profissionais com subespecialidades em musculoesquelético e cardiologia, atendendo, portanto, a dois critérios distintos, o que garante a pontuação correspondente de 5 pontos, conforme matriz de avaliação prevista no Memorial.

Por fim, cumpre registrar que o mesmo critério foi aplicado de forma uniforme a todas as empresas participantes, em estrita observância ao princípio da isonomia e as regras do Memorial.

Assim sendo, não assiste razão a Recorrente, no tocante a este item.

- REAVALIAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA APRESENTADA PELA RECORRENTE RDX SERVIÇOS MÉDICOS LTDA.:

A Recorrente RDX Serviços Médicos Ltda., requer a reavaliação da metodologia de pontuação atribuída a ela, nos critérios exigidos nos itens 1.1, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6.

O item 1.1 do Termo de Referência, exigia que a participante comprovasse possuir certificações reconhecidas (ISO 9001, ISO 27001, PADI, ONA, Qmentum ou equivalentes), emitidas em nome da própria empresa.

No entanto, a Recorrente não apresentou as certificações em nome próprio e, sim, documentação de unidades que possuem acreditação, onde ela presta ou prestou serviços.

Esta forma de comprovação se refere especificamente ao item 1.2, que trata da comprovação de experiência ou atuação em unidades acreditadas, não se aplicando como atendimento ao requisito do item 1.1, que exige certificação direta da empresa participante.

No tocante ao item 1.3, a Recorrente apresentou 04 atestados em hospital de média e alta complexidade, assim passando a sua pontuação para 10 pontos.

No que se refere ao item 1.5, a Recorrente apresentou diversos documentos que indicam a titulação médica, contudo, não foi comprovado que os profissionais possuam o respectivo Registro de Qualificação de Especialista (RQE), requisito indispensável para a comprovação da especialidade médica declarada, conforme exigido no Memorial, onde o mesmo item informa título CBR + RQE, sendo o RQE indispensável.

Portanto a Recorrente não comprova 11 ou mais médicos com RQE, assim permanecendo sua pontuação com 5 pontos, comprovando 7 médicos de título + RQE.

No item 1.6, do Termo de Referência, foi solicitado que a empresa comprovasse possuir em sua equipe subespecialistas, neuro radiologia, musculoesquelética, medicina interna ou cardiologia.

O requisito exige apenas a comprovação da existência da especialidade técnica, não havendo previsão de pontuação adicional vinculada ao quantitativo de profissionais por subespecialidade.

A Recorrente não apresentou comprovação de qualquer das subespecialidades exigidas no item em questão. Na análise da documentação apresentada, na fase de revisão, verificou-se que a empresa não apresentou certificados ou registros válidos de subespecialização, limitando-se a entregar apenas um certificado de estágio nas áreas indicadas.

Destaca-se que, certificado de estágio, por si só, não possui valor de titulação ou comprovação de especialidade/subespecialidade para fins de pontuação técnica, conforme os requisitos estabelecidos no Memorial.

Deste modo, a pontuação atribuída de 5 pontos, passa a ficar em 0 pontos.

A Recorrente não apresentou documento referente ao item 1.4, integração dos sistemas PACS e RIS com MV SOUL ou compatível (padrões HL7/DICOM), e, sendo assim, a participante ficou com a pontuação zerada.

- VERIFICAÇÃO DA VALIDADE FORMAL E MATERIAL DOS ATESTADOS APRESENTADOS PELA EMPRESA VENCEDORA:

A Recorrente, RDX Serviços Médicos Ltda., requer que seja revisada a validade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa vencedora.

Não assiste razão a Recorrente, no tocante a este item.

Referente ao item 1.3, a empresa vencedora comprovou 04 atestados/contratos, deste modo recebendo 10 pontos, conforme o Memorial.

No item 1.2 a empresa vencedora apresentou certificados de unidades distintas e apresentou seus contratos com vínculo nas mesmas unidades, assim mantendo a pontuação inicial.

O Item 4.4.11, a empresa vencedora realizou a comprovação conforme o solicitado.

Importante frisar que, o item 4.4.11 do envelope 2 é distinto do item 1.3 do envelope 1.

Assim, não assiste razão a Recorrente no tocante a este item.

- DA NULIDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO, CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, PREJUÍZO AO ERÁRIO E ECONOMICIDADE:

A Recorrente, 4ID Médicos Associados Ltda., faz graves acusações, porém sem qualquer elemento que comprove suas alegações, vez que não juntam, as suas razões, quaisquer documentos cabais que corroborem as supostas fraudes e irregularidades invocadas.

O critério de julgamento adotado neste processo, nos termos do Memorial, foi o de técnica e preço, considerando-se a combinação de ambos os fatores para a definição da proposta mais vantajosa à Contratante.

Cumprе esclarecer que, conforme estabelecido no Memorial, foram atribuídos pesos diferenciados às propostas técnica e de preço, visando garantir a adequada execução do objeto, dada sua complexidade e a necessidade de expertise técnica especializada.

Realizadas as análises técnicas e de preço, procedeu-se à composição das notas finais das participantes, resultando na classificação da empresa ONE Laudos Diagnósticos Médicos Ltda. como vencedora, por haver obtido a maior pontuação final, nos termos dos critérios estabelecidos no instrumento convocatório.

Cabe consignar que, embora a referida empresa não tenha apresentado a proposta financeira de menor valor, não se configura qualquer prejuízo ao erário público, uma vez que o critério de julgamento adotado visa justamente alcançar a proposta mais vantajosa sob o aspecto técnico e financeiro de forma conjugada. Tal procedimento assegura a observância dos princípios da vantajosidade, eficiência e economicidade, além de preservar o interesse público.

Ressalte-se, ainda, que todo o procedimento ocorreu em estrita conformidade com as regras do Memorial, do Regulamento de Compras da Fundação do ABC e da legislação vigente, garantindo-se a legalidade, a isonomia entre os participantes e a seleção da proposta que, no conjunto, apresenta melhor relação entre qualidade técnica e preço ofertado.

1. Inexistência de dolo ou má-fé

Para a configuração de ato de improbidade administrativa, especialmente nos termos do artigo 10 da Lei nº 8.429/92, exige-se a comprovação de dolo específico na conduta do agente, isto é, a vontade deliberada de causar prejuízo ao erário, o que não restou demonstrado no presente caso.

O contratante, no exercício regular de suas atribuições, agiu de boa-fé, orientado pelo interesse público e pela legislação vigente. Não há nos autos qualquer elemento objetivo que comprove intenção dolosa de causar dano ao erário ou de violar os princípios da Administração Pública.

A jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça é nesse sentido:

"A configuração do ato de improbidade previsto no art. 10 da Lei n. 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, salvo nas hipóteses expressamente previstas em lei que admitam a culpa." (STJ – AgRg no REsp 1535602/GO, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 28/10/2015).

2. Ausência de prejuízo ao erário

Ainda que se admitisse alguma irregularidade formal, não se pode falar em efetivo prejuízo ao erário, requisito indispensável para a caracterização do ato previsto no artigo 10 da Lei nº 8.429/92.

O princípio da razoabilidade e a proporcionalidade devem prevalecer, afastando-se a tipificação de improbidade quando não configurado dano real, concreto e quantificável ao patrimônio público.

3. Inexistência de afronta aos princípios administrativos (art. 11, I e V)

No tocante à imputação de violação aos princípios da legalidade, moralidade e lealdade às instituições, ela carece de fundamento.

O Contratante sempre pautou sua conduta pelo interesse público, sem qualquer intenção de obter vantagem indevida ou de agir em descompasso com os princípios norteadores da Administração.

A simples existência de eventual irregularidade formal, desacompanhada de prova de dolo e de dano, não se subsume à tipificação do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, conforme reiterada jurisprudência:

“A configuração do ato de improbidade previsto no art. 11 da LIA exige a presença do elemento subjetivo do dolo, sendo insuficiente a mera demonstração de ilegalidade ou irregularidade administrativa.” (STJ – REsp 1386601/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 12/11/2015).

CONCLUSÃO

Por fim, observa-se que foram analisados todos os apontamentos dos recursos, em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, sendo o Memorial taxativo e qualquer inobservância afetaria diretamente a lisura e a finalidade do procedimento.

Como ensina o ilustre doutrinador Hely Lopes Meireles, não há que se negar que o edital é a lei interna da licitação:

“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse a documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu.”.

Com base na fundamentação acima exposta e nos documentos analisados, decide conhecer dos recursos, pois preenchidos os requisitos legais e apresentados de forma tempestiva e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, dando-se seguimento ao processo de contratação.

Santo André, 11 de julho de 2025.

Tatyana M. Palma T.
Advogada
OAB/SP 203.129

DEPARTAMENTO JURÍDICO – UNIDADE DE APOIO - FUNDAÇÃO DO ABC