AO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERFEDERATIVO DE SAÚDE DA AMREC - CISAMREC

Processo Licitatório – Pregão Eletrônico nº 017/2025

GLOBAL TECNOLOGIA E SOLUÇÕES LTDA., devidamente qualificada no processo licitatório mencionado, vem respeitosamente apresentar suas CONTRARRAZÕES aos termos do recurso ofertado pela proponente Topmed Ltda., o que faz de acordo com as razões e argumentos doravante expostos:

I – INTROITO.

Cuida-se de recurso interposto por Topmed Assistência à Saúde Ltda. contra os termos da decisão que declarou esta empresa (Global) habilitada no certame em apreço.

Suscita a recorrente, em linhas gerais:

a) descumprimento do item 7.2.3 do edital, diante da apresentação de simples "declaração de dispensa de alvará sanitário".

b) ausência de registro da empresa proponente no CNES;

c) ausência de comprovação da capacidade técnica da proponente;

d) rapidez exacerbada na conclusão de prova de conceito.

Tais argumentos não merecem prosperar. São superficiais, desconectados do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e, em certo ponto, inadmissíveis.

Senão vejamos!

II – DA MANUTENÇÃO DA DECISÃO DE HABILITAÇÃO.

2.1 Do Alvará Sanitário e de sua dispensa.

A recorrente TopMed alega que o alvará sanitário da recorrida Global não deveria ter sido dispensado, porquanto há legislação cogente, em nível federal, que impediria a dispensa do alvará.

Segundo a superficial e equivocada análise da recorrente, o artigo 4º, inciso II, da Resolução 62/2020 GSIM impediria o Município de Balneário Rincão de dispensar o alvará sanitário:

> *"Nesse contexto, foi editado pelo CGSIM a Resolução nº 62/2020, dispondo sobre a classificação de risco das atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária, indicando em seu Anexo I as atividades de Risco II (Risco Médio), dentre elas as atividades "8630-5/03 Atividade médica ambulatorial restrita a consultas" e "8650-0/01 Atividades de enfermagem", de sorte que para as empresas que exercem tais atividades é vedada a dispensa de alvará sanitário, permitida apenas a emissão de "licenciamento sanitário provisório", nos termos do art. 4º, inc. II, da Resolução GSIM nº 62/2020, não restando legalmente possível o aceite da documentação incompleta apresentada pela licitante GLOBAL TECNOLOGIA, devendo ser inabilitada por descumprimento do item 7.2.3 do Edital."*

Esse raciocínio jurídico parece acertado, mas é equivocado e incompleto, porquanto o artigo 8º dessa mesma resolução permite aos municípios efetuar classificação de riscos própria para fins de dispensa de alvará, quanto às atividades de risco médio:

"Art. 8º Para fins de segurança sanitária, qualificam-se como de nível de risco II, risco médio, "baixo risco B" ou risco moderado as atividades econômicas constantes do Anexo I desta Resolução.

Parágrafo único. Os órgãos de vigilância sanitária dos Estados, Distrito Federal e Municípios ***podem definir sua classificação de atividades de nível de risco II, médio risco, "baixo risco B" ou risco moderado de acordo com as especificidades do seu território****."*

Portanto, a lista de classificação de atividades de médio risco da Resolução 62/2020 GSIM **não é cogente nem tampouco obrigatória em face das vigilâncias sanitárias municipais**, que possuem plena autonomia para aplicar critérios e regras próprias na dispensa de alvará.

Ademais, o objetivo da Resolução 62/2020 **é o de simplificar o exercício de atividades empresariais, não de engessá-lo**, e cumpre-nos frisar que a tabela de atividades da Resolução 62/2020 está desatualizada, e não contempla serviços de telemedicina, que de fato não compreendem qualquer atividade em estabelecimento ou sede física.

Ora, a Resolução 62/2020 exige alvará sanitário para atividades de "Atividade médica ambulatorial restrita a consultas" e "atividades de enfermagem".

Contudo, obviamente, a licitação em apreço não contempla atividade médica ambulatorial. Muito pelo contrário: o uso de telemedicina DISPENSA atividade médica ambulatorial!

A título de exemplo, pegamos o conceito do Município de São Paul quanto a atividades ambulatoriais restritas a consultas:

"ATIVIDADE MÉDICA AMBULATORIAL RESTRITA A CONSULTAS- CNAE 8630-5/03

Compreende: As atividades restritas a consultas médicas. Os ***locais de realização destas atividades são em consultórios, ambulatórios, postos de assistência médica, clínicas médicas e policlínicas, clínicas de empresas, bem como clínicas, serviços e empresas especializadas*** *em medicina do trabalho. Atividades de unidades móveis fluviais, equipadas apenas de consultório médico e sem leitos para internação."*

(https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/atividade_medica_restrita_consultas.pdf).

Ou seja, em nenhum momento o Município de São Paulo classifica serviços de telemedicina como atividade médica ambulatorial, PORQUE DE FATO NÃO O É.

A telemedicina substitui a atividade ambulatorial, elimina riscos de contaminação cruzada, e o aspecto sanitário do local pelo qual o médico se comunica com o paciente é irrelevante para fins sanitários, porque o usuário dos serviços de saúde pública estará em sua casa, em seu trabalho, em um ponto de ônibus, ou até mesmo em um bar.

Aliás, inspecionar o local da execução de teleconsulta, para fins sanitários, é mera estultice, porque também o médico responsável poderá estar em qualquer lugar conectado à internet.

Daí que, efetivamente, acertou o Município de Balneário Rincão ao dispensar alvará em favor desta empresa, já que sua sede física não será frequentada por qualquer usuário de serviços médicos.

Inclusive, essa possibilidade foi antevista no próprio instrumento convocatório, ao permitir que, diante das peculiaridades de cada município e das possibilidades de dispensa de alvará sanitário que defluem da delegação de competências do artigo 8º da Resolução GSIM nº 62/2020, fosse apresentada declaração de dispensa de alvará sanitário.

Inclusive, não é demais mencionarmos que a dispensa de alvará é ato administrativo válido, vigente e eficaz, que produz efeitos regulares em favor desta empresa.

Se o Poder Público emite declaração de dispensa de alvará, ciente das atividades exercidas pela empresa, não se pode acusá-la de descumprir elemento de habilitação, pois o edital autorizou expressamente a entrega de declaração de dispensa de alvará sanitário.

E como na hipótese vertente não são apontados especificamente quaisquer elementos que coloquem em dúvida a idoneidade do documento apresentado (limitando-se a recorrente a citar superficialmente um artigo de resolução federal) em detrimento da completude jurídico-normativa aplicável, resta inviável o acolhimento do recurso neste aspecto, uma vez que, repita-se, na condição de ato administrativo, a declaração de dispensa de alvará goza de presunção de legitimidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua atos administrativos em sentido amplo da seguinte forma:

"Declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional" (in, Curso de Direito Administrativo, Malheiros: São Paulo, 18ª ed., 2004, pág. 356).

Hely Lopes Meirelles, em seu conceito restrito de ato administrativo, diz que:

"Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria" (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros: São Paulo, 34ª ed., 2004, p. 147)

OU seja, como o ato administrativo tem por fim imediato a aquisição de direitos, no caso, direito a regularidade jurídica por parte da recorrida Global, pois o ato administrativo que declarou a dispensa de alvará goza de presunção de legitimidade, de modo que seu conteúdo é presumidamente alinhado aos princípios que regem a administração pública.

Referida presunção é um dos conhecidos "atributos" do ato, que lhe conferem a possibilidade de ser autoexecutável na esfera jurídica, independendo do consentimento de terceiros ou de outros poderes para produzir efeitos legais.

A consequência prática disto é que, ao questionar o conteúdo do ato, o particular necessita comprovar sua eventual irregularidade.

De fato, inverte-se o ônus da prova, de modo que não seria a administração pública obrigada a revisitar a legalidade do ato praticado, cabendo àquele que o questiona apontar e comprovar, com exatidão, o ponto de irregularidade ou ilegalidade por si aventado.

Afirma Hely Lopes Meirelles que *"consequência da presunção de legitimidade dos atos administrativos é a transferência do ônus da prova da invalidade do ato para quem invoca"* (in, Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros: São Paulo, 34ª ed., 2004, pág. 150).

No mesmo sentido, vem José dos Santos Carvalho Filho, que leciona sobre a consequência da legitimidade, qual seja, *"a inversão do ônus da prova, cabendo a quem alegar não ser o ato legítimo a comprovação da ilegalidade"* (in, Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris: Rio de Janeiro, 19ª ed., pág. 112).

E no caso, em comento, a insurgente não se desincumbiu deste ônus, porquanto fez mera análise superficial e incompleta de um reles artigo de resolução que não tem o condão de suplantar todo o arcabouço jurídico envolvido na *quaestio*, notadamente na esfera municipal.

Logo, neste ponto o recurso não merece provimento.

Caberia à insurgente apresentar comprovação jurídica de sua alegação, o que não fez, restando hígida, portanto, a declaração de dispensa de alvará sanitário anexada nos documentos de habilitação.

2.2 Da ausência de registro da empresa proponente no CNES.

No âmbito do SUS, e sem maiores delongas, o artigo 13 da Portaria SAES/MS nº 1.022, de 29 de novembro de 2023, que *"Readequa o cadastramento dos estabelecimentos de saúde, que realizam ações e serviços de saúde digital, inovação e Telessaúde no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)"*, define que:

> *"Art. 13 Os Gestores Estaduais e Municipais de Saúde deverão,* ***conforme sua competência, providenciar o cadastro dos Núcleos de Telessaúde e as respectivas vinculações dos Pontos de Telessaúde,*** *em observância à legislação vigente do CNES."*

Já a Portaria GM/MS nº 1.348/2022 sedimenta o assunto informando que:

> *"Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre as ações e serviços de Telessaúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com o objetivo de regulamentar e operacionalizar o emprego das tecnologias de informação e comunicação na assistência remota, educação, pesquisa, prevenção de doenças e lesões, gestão e promoção de saúde do cidadão.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 3º As ações e serviços de Telessaúde* ***poderão ser realizadas em unidades móveis e fixas de Saúde*** *com o devido cadastro no CNES."*

Ou seja, são as unidades móveis e fixas de saúde que devem possuir cadastro no CNES, como estabelecimentos de saúde, **a ser providenciado pelos gestores públicos competentes**, já que no caso em comento serão os municípios consorciados que continuarão ofertando serviços de saúde em nome próprio, aos respectivos usuários do SUS.

A contratação da empresa vencedora da presente licitação não inaugurará nenhum novo estabelecimento de saúde. Os serviços a serem contratados serão executados pelas unidades integrantes

da rede municipal de assistência à saúde, ou seja, pelos já existentes e cadastrados estabelecimentos de saúde municipais, que passarão a fornecer serviços de telemedicina.

A empresa contratada entregará ao município insumos, para que estes, com base nos cadastros de suas unidades no CNES, execute serviços no âmbito do SUS, de modo que as razões recursais denotam uma completa ignorância jurídica da empresa recorrente.

Logo, improcedente neste aspecto a impugnação.

c) Da ausência de comprovação de capacidade técnica desta empresa.

Sobre este ponto, precisamos inicialmente enaltecer o inexorável conteúdo do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

De fato, a Lei nº 14.133 exige tal respeito:

> *"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação,* ***da vinculação ao edital,*** *do julgamento objetivo, da segurança jurídica, (...)"*

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório *"é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada"* (Tribunal de Contas da União – Licitações e contratos – Orientações básicas – pág. 16).

Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação. Em outras palavras, pode se dizer que, *"nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório"* (FURTADO, Rocha Lucas. Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416).

Dito isso, pode se dizer, sob um certo ângulo, que o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade deste últimos.

Como bem destaca Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação:

> *"Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. Por essa razão, é que a doutrina diz que o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei"* (MARINELA DE SOUSA SANTOS, Fernanda. Direito Administrativo. Salvador: Juspodivm, 2006, pág. 264).

Dessarte, conclui-se que *"a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congênere"* (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 1997, pág. 249).

E o edital previu, quanto à qualificação técnica:

> *"7.2.2. Atestados de capacidade técnica, de no mínimo 3 (três) atestados, expedidos por pessoas jurídicas de direito público, acompanhado da nota fiscal correspondente emitida pelo atestante e em nome da licitante, comprovando a experiência da licitante com os sistemas de telessaúde, objetos deste edital."*

Cuida-se de exigência objetiva, clara, e não impugnada pela recorrente Topmed: "*experiência da licitante com os sistemas de telessaúde, objetos deste edital".*

Nesse sentido, os atestados apresentados (todos) comprovaram a execução de tais serviços, ainda, foram anexadas as notas fiscais comprovadoras dos serviços, e os respectivos contratos.

Portanto, devem ser afastadas as alegações da recorrente no sentido de que a qualificação técnica não restou demonstrada a partir de critérios extraeditalícios suscitados nas razões recursais, pois não se pode neste momento mudar as regras do certame para que um sistema com qualidade absolutamente inferior seja validado.

Com efeito, segundo afirma José dos Santos Carvalho Filho, licitação é:

> *"O procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração do contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico"* (in, Manual de Direito Administrativo, 17ª ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro, pág. 210).

O fato de o procedimento licitatório representar um procedimento vinculado significa que o "procedimento" a ser utilizado no trâmite do processo licitatório é absolutamente legal, sem qualquer possibilidade de ingerência de ilações extemporâneas deste ou daquele proponente.

Efetivamente, todas as fases e pormenores do procedimento licitatório devem ser subsumidos a partir da lei, da constituição e dos princípios gerais do direito administrativo, e estarem objetivados no edital.

Dessarte, seria de fato incabível a mudança de critérios de julgamento da habilitação nesse estágio do certame, em prejuízo da própria segurança jurídica e competitividade do certame, para que somente empresas que se recusaram a ofertar lances onerem o erário com sua ganância desmedida.

Lado outro, quanto à irrelevante alegação de que as notas fiscais apresentadas por esta empresa (Global) não trazem detalhamento idêntico ao da presente licitação, limitar-nos-emos a dizer o ululante: são licitações diferentes, contratos diferentes.

Por óbvio, ademais, cabe-nos registrar que notas fiscais seguem padrões tributários de emissão, textos padronizados e ainda por cima precisam respeitar condições da Lei Federal nº 4.320/1964 e dos padrões NBCASP, de modo que sua descrição tem a finalidade de embasar a liquidação de despesas públicas, e não se correlacionar com atestados de capacidade técnica.

Mas sejamos honestos: basta uma leitura mais acurada de todas as notas fiscais apresentadas para ver-se que todas referenciam o número do contrato que embasa a prestação de serviços de telesaúde e/ou telemedicina, referenciam competências de prestação de serviços, e referenciam insumos aplicados.

"Chatbot", por exemplo, é a ferramenta que sustenta toda a execução dos serviços de atendimento através de serviços de mensageria, de modo que, longe de representar informação incongruente, apresenta o coração tecnológico da telemedicina e telesaúde:

"Os chatbots melhoram o acesso aos cuidados de saúde, reduzem o tempo de espera e promovem maior adesão ao tratamento. A Inteligência Artificial demonstrou eficácia em diversas áreas, como monitoramento de doenças crônicas e suporte em saúde mental." (https://revistaft.com.br/avaliacao-da-eficiencia-dos-chatbots-na-telemedicina-impactos-e-desafios-para-a-saude-moderna/).

Ora, *"A telemedicina tem se destacado como uma das maiores inovações no campo da saúde, especialmente com o avanço da inteligência artificial (IA) e o uso cada vez mais frequente de chatbots. Esses visitantes virtuais estão evoluindo a forma como os serviços de saúde são prestados, facilitando interações mais rápidas e acessíveis entre pacientes e profissionais. A presença de chatbots na telemedicina não apenas trouxe maior eficiência ao atendimento, mas também oferece suporte contínuo aos pacientes, permitindo que eles acessem informações e assistência sempre que precisarem"* (op. cit).

Portanto, espanta-nos que a recorrente cite que a implementação de chatbot distancia-se da prestação de serviços de telemedicina. Ao ler os argumentos do recurso, ficamos com a sensação de que a referida empresa faz-se de neófita propositadamente, para gerara factoide despropositado.

Ou seja, improcedente neste aspecto o recurso. A qualificação técnica foi comprovada nos moldes em que objetivamente solicitada, e jamais deve ser utilizada ou tratada com subterfúgio para restrição de competitividade em prol daqueles que se recusam a ofertar a melhor e mais vantajosa proposta no certame.

d) Da rapidez exacerbada na conclusão da prova de conceito.

O que poderíamos falar aqui?

Que a recorrente Topmed sequer compareceu na prova de conceito?

Que não demonstrou interesse em fiscalizar a prova de conceito?

Que se manteve alheia ao procedimento de demonstração de softwares por repreensível arrogância?

Enfim, não sabemos as razões pelas quais a recorrente Topmed deixou de acompanhar a prova de conceito, embora sua sede diste menos de cento e setenta quilômetros da sede do CISAMREC.

O fato é que ela deixou de acompanhar a prova de conceito, e, talvez tentando suprir sua omissão, acusa (SEM PROVAS) a comissão avaliadora de ter fraudado a solenidade.

Em face disso, precisamos consignar que a prova de conceito desenrolou-se a portas abertas, na sala de reuniões do CISAMREC, que é ladeada por vidros translúcidos que permitem a todos os servidores do órgão acompanharem qualquer reunião, ao menos visualmente.

Ainda, precisamos consignar que essa leviana acusação olvidou do fato de que a prova de conceito foi acompanhada por cinco integrantes do CISAMREC, e que todos concordaram com o resultado da prova técnico conceitual.

E mais: o termo de referência previu os seguintes itens a serem apresentados:

a) trinta e oito (38) itens no âmbito da tecnologia da plataforma a ser implantada;

b) cento e cinquenta (150) itens afetos a funcionalidades de regras de negócio.

No total, cento e oitenta e oito itens.

A prova de conceito iniciou-se às 08h30min, e findou próximo de 12h00min.

Total de três horas e trinta minutos de prova de conceito, ou exatamente duzentos e dez minutos.

Houve, dessarte, tempo suficiente para a apresentação dos itens. Para cada item, mais de um minuto; por vezes, a apresentação de uma rotina já supria diversos itens correlacionados e/ou dependentes.

Uma determinada rotina, por exemplo, quando apresentada em cinco minutos, supre dez, quinze itens inseridos no mesmo contexto, porque de fato as funcionalidades do termo de referência são interligadas, interdependentes e por vezes integrantes de um procedimento sucessivo.

Assim, não há o que tegiversar: a prova de conceito foi executada em sua totalidade.

Se alguma proponente optou por abster-se de fiscalizá-la, deveria abster-se de ilações infundadas e genéricas.

Portanto, aqui também improcedente o recurso apresentado.

III – DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, requer-se seja improvido o recurso ofertado pela recorrente diretriz.

Eis os precisos termos em que se pede deferimento!

GLOBAL TECNOLOGIA E SOLUCOES LTDA:38001992000144

Assinado de forma digital por GLOBAL TECNOLOGIA E SOLUCOES LTDA:38001992000144
Dados: 2025.07.23 16:09:24 -03'00'