

DECISÃO ADMINISTRATIVA

EDITAL CHAMADA PÚBLICA N. 29/2022

OBJETO: Gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, na Unidade de Pronto Atendimento 24h.

Impugnante: **Instituto Brasileiro de Saúde, Ensino, Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento Humano - IBSAÚDE**
Processo Administrativo nº 9294/2022

Trata-se de impugnação apresentada pelo Instituto Brasileiro de Saúde, Ensino, Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento Humano – IBSAÚDE, nos autos do processo de Chamamento Público 29/2022, cujo objeto é o Gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, na Unidade de Pronto Atendimento 24h, do Município de Biguaçu/SC.

Protocolizou a impugnação, em 21/07/2022, às 13:51.

Sustentou, em apertada síntese, que:

- (a) o instrumento de contratação deveria ser firmado através do **TERMO DE COLABORAÇÃO**, em atenção a Lei 13.019/2014; e não contrato de gestão;
- (b) por não constar no Edital de Chamamento Público nº. 29/2022 a informação relacionada ao **PORTE DA UP**A de Biguaçu, este deveria ser nulo;
- (c) por não haver previsão do percentual ref. aos **CUSTOS INDIRETOS**, o Edital de Chamamento Público 29/2022 deveria ser nulo;
- (d) a **PROIBIÇÃO QUANTO A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS** de empresas vinculadas a **FAMILIAR** de qualquer autoridade assistencial ou administrativa da Organização Social afronta o art. 5º, II e art. 37 da CFRB de 1988;
- (e) necessidade de correção quanto aos **RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS** e financeiros;
- (f) retificação quanto as **DATAS** dispostas para realização de visita técnica;
- (g) apresentação de justificativa plausível e legal quanto a **EXCLUSÃO DO ÍNDICE DE ENVIDAMENTO GERAL**, uma vez que o Edital anterior (Chamada Pública nº. 01/2022) assim determinava;
- (h) alteração da exigência de que o **BALANÇO PATRIMONIAL** deva ser firmado por **CONTADOR**, não aceitando ser assinado por técnico-contábil;
- (i) que o Edital, por não exigir no rol de documentos a apresentação da **ATA DE ELEIÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO**, ofenderia direito líquido e certo.

Requeru por fim, a **SUSPENSÃO DA SESSÃO** aprazada para o dia **01.08.2022**.

Diante do postulado, passa-se a analisar.

I – ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES

A Chamada Pública nº. 29/2022 foi inaugurada com a finalidade de contratação de Organização Social para a realização da gestão, execução e gerenciamento da Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24h do Município de Biguaçu.

Esclarece-se que o presente Chamamento ocorre em razão da **persistência da necessidade da contratação** pretendida, ante a **frustração** do processo licitatório anterior - **revogação da Chamada Pública nº. 01/2022**.

II – DOS APONTAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

II.1 – DA LEGISLAÇÃO – ORGANIZAÇÃO SOCIAL **(Contrato de Gestão – Termo de Colaboração)**

Considerando que o Edital de Chamada Pública 29/2022 visa a seleção de **ORGANIZAÇÃO SOCIAL** para realizar o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, na Unidade de Pronto Atendimento 24h, tem-se como necessário que a Entidade participante disponha do **título de Organização Social** (OS).

O **título de Organização Social** (OS) constitui pré requisito habilitatório para o certame em destaque.

Para obtenção deste título (OS), 02 (dois) processos de qualificação foram realizados (Edital nº 01/2021 e 02/2021).

O primeiro edital (01/2021), cuja vigência encontra-se encerrada, contou com a qualificação de 02 (duas) Entidades (IBHASES – Decreto nº 001/2022 e IDEAS – Decreto nº 002/2022).

Já o segundo edital (02/2021), que permanece aberto para os demais interessados, qualificou até a presente data 04 (quatro) Entidades (IBSAÚDE – Decreto nº 003/2022, MAHTMA GANDHI – Decreto nº 004/2022, IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO – Decreto nº 015/2022 e FAHECE – Decreto nº 016/2022).

Ambos os processos de qualificação continuam em seu descritivo a previsão de intenção futura em celebrar **CONTRATO DE GESTÃO** com o Município de Biguaçu, na área da saúde.

Destaca-se que os dois processos de qualificação ***não foram impugnados*** quanto as normas editalícias correspondentes.

Em outras palavras, ***tanto a condição de qualificação como Organização Social***, quanto a celebração de ***contrato de gestão, não*** foram questionadas por nenhum dos interessados.

Inclusive, a exigência quanto o título de Organização Social igualmente não foi questionada pela Impugnante. Ademais, o Instituto postulou tal título através do Processo Administrativo nº 14.325/2021, tendo sido este concedido através do Decreto nº 003/2022, de 04 de janeiro de 2022.

Fica controversa a discordância apresentada pela Impugnante, uma vez que demonstrou anuência no momento em que requereu o título de Organização Social, não tendo impugnado o edital de qualificação, não se mostrando contrária a formalização de futuro instrumento - Contrato de Gestão.

Nota-se que os argumentos trazidos à baila pela Impugnante, em especial quanto a assinatura de Termo Colaboração, não possuem correlação com a legislação específica para o tema – Organizações Sociais e Contrato de Gestão.

O Edital de Chamada Pública nº 29/2022, que visa a seleção de Organização Social, foi elaborado com base na legislação específica para Entidades qualificadas como Organizações Sociais no Município de Biguaçu.

Assim, ***se não foi contestado que tal título*** seria pré requisito habilitatório, ***não procede o argumento de que o edital deveria obedecer legislação que não fosse a específica para o tema.***

Para fins habilitatórios no Edital de Chamada Pública nº. 29/2022 é necessário que a Entidade do terceiro setor possua, não apenas a natureza filantrópica, mas também que já tenha sido qualificada como Organização Social no âmbito deste Município - ***Lei Municipal nº. 3.846/2018.***

A legislação em referência estabelece não apenas obediência documental para obtenção do título, mas também disciplina em seu art. 11 que, para celebração da parceria será firmado o instrumento “**contrato de gestão**”. Cita-se:

Art. 11 Para os efeitos desta Lei, entende-se por **Contrato de Gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como**

Organização Social com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução das atividades mencionadas no caput do art. 1º da presente Lei.

A **Lei Federal nº 9637/98**, norma que dispõe sobre qualificação como Organização Social igualmente prevê na Secção III, em especial artigos nº 5º a 7º, que o instrumento a ser firmado será o “**contrato de gestão**”.

Considerando que o Edital de Chamada Pública nº 29/2022 respeita os preceitos legais inerentes às Organizações Sociais, não há que se falar em alteração do instrumento de celebração para “Termo de Colaboração”, uma vez que esta não é a ferramenta ditada para o tema específico (contratações de OS's).

Haja vista que o **edital guarda respeito aos preceitos legais específicos**, em especial **Lei Municipal nº 3846/2018 e Lei Federal nº 9637/98**, NÃO merece prosperar o postulado, merecendo permanecer inócua o Edital de Chamada Pública nº 29/2022, em especial no tocando ao instrumento “**contrato de gestão**”.

II.2 – PORTES / OPÇÕES UPA – DIMENSIONAMENTO

PROPOSTA

A Impugnante alega que o Edital de Chamada Pública nº. 29/2022 não informa qual seria o Porte e Opção da Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24h. Sustenta que tal informação é relevante e possui papel importante no dimensionamento de custeio.

De fato, o Edital não menciona qual o porte e/ou opção da UPA 24h. No entanto, fornece informações substanciais, que se mostram mais atualizadas e preparadas para a contratação almejada.

O Termo de Referência (Anexo I do Edital de Chamada Pública nº 29/2022), no item 7.1, informa o **VOLUME MÉDIO DE ATENDIMENTO AO MÊS**. Cita-se:

7. INFORMAÇÕES ADMINISTRATIVAS

7.1. A Unidade de Pronto Atendimento 24 horas possui um **VOLUME MÉDIO DE 12 MIL ATENDIMENTOS/MÊS, podendo variar para mais ou para menos.**

Ademais, o item 3.11 indica a equipe mínima a ser disposta pela Entidade a ser contratada.

3.11. A **equipe de trabalhadores e profissionais de saúde da UPA 24h** que comporão o quadro de gestão de pessoas deve ser realizada



de forma que as ações exigidas neste Termo de Referência sejam realizadas integralmente, respeitando a legislação, preceitos éticos, área física do prédio e determinações vigentes, pertinentes a cada categoria profissional, além dos requisitos determinados pela Portaria de Consolidação 06 do Ministério da Saúde, que redefine as diretrizes de modelo assistencial e financiamento de UPA 24h de Pronto Atendimento como Componente da Rede de Atenção às Urgências, no âmbito do Sistema Único de Saúde, com no mínimo os seguintes profissionais e quantidades:

PROFISSIONAL	QTDE	CARGA HORARIA
ENFERMEIRO DIA	12	12x36
ENFERMEIRO NOITE	8	12x36
COORDENADOR ENFERMAGEM	1	40hrs
TECNICO DE ENFERMAGEM DIA	26	12x36
TECNICO DE ENFERMAGEM NOITE	18	12x36
FARMACEUTICO	1	40hrs
AUXILIAR DE FARMACIA DIA	2	12x36
AUXILIAR DE FARMACIA NOITE	2	12x36
RECEPCIONISTA DIA	4	12x36
RECEPCIONISTA NOITE	2	12x36
RECEPCIONISTA DE ACOLHIMENTO	2	12x36
AUXILIAR DE HIGIENIZACAO DIA	4	12x36
AUXILIAR DE HIGIENIZACAO NOITE	2	12x36
AUXILIAR ADMINISTRATIVO DIA	4	40hrs
AUXILIAR DE MANUTENÇÃO (ZELADOR) DIA	1	40hrs
MÉDICO PLANTONISTA	305	Número referente ao plantão de 12 hrs
DIRETOR TÉCNICO	1	10hrs
DIRETOR ADMINISTRATIVO	1	40hrs

Outro instrumento disponível para elaboração do plano de trabalho é a visita técnica. A visita técnica constitui em mais uma das ferramentas para dimensionar a proposta, uma vez que possibilita a visão e acompanhamento *in loco* da operacionalização da UPA 24h de Biguaçu.

Com base nestes dados, entende-se que os participantes possuem condições de formular seu plano de trabalho e proposta financeira.

Pondera-se ainda que ***tais informações fornecem maior compreensão e precisão à Entidade, uma vez que expõem a realidade atual, bem como dá uma visão clara do minimamente se pretende contratar.***

Nota-se que estas ***informações são mais ricas em dados, indo além da mera indicação do Porte / Opções.***

No entanto, muito embora já se tenha fornecido as informações relevantes para que as Entidades possam elaborar sua proposta, o Município de Biguaçu aproveita a oportunidade para esclarecer a informação almejada pela Impugnante.

Atualmente a UPA 24h de Biguaçu está enquadrada como **OPÇÃO V**, de acordo com a Portaria nº 3.421, de 23 de outubro de 2018, tendo sido esta devidamente publicada em 24/10/2018 no Diário Oficial da União – Edição: 205, seção 1, página 32.

II.3 – CUSTOS INDIRETOS

A Impugnante aponta que o Edital foi omisso no tocante aos custos indiretos. Alega que, de acordo com o art. 46 da Lei 13.019/2014, a indicação do percentual é obrigatória.

Assim como já esclarecido tópicos acima, o Edital de Chamada Pública nº 29/2022 guarda obediência ao firmado na legislação atrelada a contratação de Organizações Sociais.

Nota-se que na norma específica para o tema, em especial Lei Municipal nº 3846/2018 e Lei Federal nº 9637/98, não há exigência para indicação do percentual mínimo dos custos indiretos.

A indicação de custos indiretos é uma exigência para Termos de Colaboração a serem firmados com ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, em casos de parceria com o Poder Público.

Porém, tal exigência não se aplica ao presente caso, uma vez que o Edital de Chamada Pública nº. 29/2022 se refere a celebração de Contrato de Gestão com as Entidades que possuam o TÍTULO de ORGANIZAÇÃO SOCIAL.

O **Princípio da legalidade** dispõe que a Administração Pública possui como dever a prática de atos de acordo com o estabelecido na letra legal. Deste modo, se há previsão na norma atrelada à contratação de Organizações Sociais de que seja firmado **CONTRATO DE GESTÃO**, e se o Edital de Chamada Pública nº 29/2022 prevê a celebração do citado instrumento, não há que se falar omissão, nulidade, ou ainda em prejuízos ao Erário.

Requerer a nulidade do Edital de Chamada Pública nº 29/2022, com base na alegação do cumprimento da Lei 13.019/2014, não se mostra convincente, uma vez que a norma editalícia guarda legalidade perante as contratações com Organizações Sociais.

II.4 – PROIBIÇÃO CONTRATAÇÃO DE FAMILIARES

A Impugnante aponta como sendo “sem guarida legal” a proibição de contratação de serviços de empresas vinculadas a familiar de qualquer autoridade assistencial ou administrativa da Organização Social.

Dada a relevância do tema, cita-se o item 2.14 do Termo de Referência (Anexo I do Edital de Chamada Pública nº 29/2022):

2.14. Estão vedadas a contratação de serviços de empresas vinculadas a familiar de qualquer autoridade assistencial ou administrativa da Organização Social.

De plano, esclarece-se que a vedação visa dar **maior equilíbrio e lisura nas contratações da Organização Social com seus prestadores de serviço.**

O que se pretende é que a Organização Social firme **contratações com padrões impessoais** e de **melhor oferta** para a Entidade.

Considerando que a Entidade **não irá realizar processo de licitação** para as **CONTRATAÇÕES ADVINDAS DA VERBA PÚBLICA**, o mínimo que se pretende é que elas ocorram com padrões éticos e norteadas pelos princípios basilares do Direito Público.

O princípio da impessoalidade não parece ser “absurdo” ou “sem embasamento legal”. A guarida legal, alegada como ausente pelo Impetrante, é sim, clara e indiscutível.

Pretende-se coibir contratações tendenciosas, de modo a evitar que a Autoridade (assistencial ou administrativa) ***se beneficie do fato de exercer atribuição representativa da Organização Social e ao mesmo tempo ser contratada a empresa a ele vinculada.***

Vale o realce de que, além de evitar direcionamento nas contratações, amplia-se a competitividade do mercado, abrindo e melhorando a oferta de serviços.

Pondera-se ainda que, a verba possui natureza pública e se permanecesse sob a gestão do Município de Biguaçu, ao realizar as licitações para contratações terceirizadas, esta proibição seria igualmente prevista no edital normativo.

Por fim, pondera-se ainda que tal imposição possui caráter discricionário, e, tendo sido esclarecido os motivos acima listados, entende ser pertinente e ponderada a proibição em referência.

II.5 – DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

Como dito, o Edital de Chamada Pública nº 29/2022 possui o mesmo objeto do anteriormente frustrado – Edital de Chamada Pública nº. 01/2022.

O Edital 01/2022 contava com valor equivocadamente listado no item 4 do Anexo II. Para fins de esclarecimento, foi proferida a Errata ao Edital.

Ocorre que, o equívoco anterior acabou sendo mantido na letra normativa atual. A Errata anteriormente prolatada deve ser compreendida para a presente situação, de modo ser realizada a leitura do Anexo de acordo com o mencionado no Edital.

Deste modo, com a finalidade de saneamento da dúvida apontada, esclarece-se que o valor a ser considerado é o ditado no item 6.1 do Edital – qual seja: R\$ 1.400.000,00 como sendo para custeio mensal.

II.6. DATA DA VISITA TÉCNICA

O Edital de Chamada Pública nº. 29/2022 possui a data de visita técnica como sendo: 18/07/2022 a 10/08/2022 (item 7.3), sendo que está apazado para o dia 01.08.2022, às 14:15 como sendo o momento inicial para abertura dos envelopes.

Sem maiores delongas, a data correspondente a visita técnica foi equivocadamente listada no edital correspondente.

A data correta compreendia o período de 18.07.2022 até 29.07.2022, último dia para protocolo dos envelopes.

II.7. ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO GERAL

O Edital de Chamada Pública nº. 01/2022 exigia que a Memória de Cálculo contivesse os seguintes índices e parâmetros:

Liquidez Geral $\geq 1,00$
Solvência Geral $\geq 1,00$
Liquidez Corrente $\geq 1,00$
Endividamento Geral $\leq 0,50$

Os índices exigidos no regramento anterior seguiam a linha ditada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em especial quando

do julgamento do pedido de liminar na REP-11/00214523 – DLC – 304/2011, que validou a inserção dos índices, tais como os ora apresentados no edital Chamamento Público 01/2022. No referido acórdão, consta ainda precedente da própria Corte de Contas: Processo n. ELC - 08/00523989.

Ademais, os processos licitatórios habitualmente realizados pelo Município de Biguaçu se utilizam destes índices como padrão de referência.

Ocorre que, considerando a inabilitação de todos os participantes da Chamada Pública nº 01/2022 e ante a revogação do certame, a regra editalícia foi reanalisada.

A revisão do regramento editalício contou com a análise de outros editais de Chamada Pública para fins de gestão de Unidades de Pronto Atendimento. Utilizou-se como referência o Edital 01/2018 da Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24h do Continente, do Município de Florianópolis – Santa Catarina, o Edital 001/2019, do Município de Serra – Espírito Santo, Edital 10/2019 do Município Agudos – São Paulo e Edital 004/2021 do Município de Itaguaí – Rio de Janeiro.

Um dos pontos revistos foi o de Endividamento Geral. Os editais pesquisados não se utilizam deste índice para fins de contratação de Organizações Sociais.

Considerando que a supressão do índice de Endividamento Geral segue padrões utilizados no território nacional, por ampliar a participação no certame, entendeu se tratar de critério mais vantajoso para a municipalidade.

Deste modo, ao contrário do mencionado pela Impugnante, o Município de Biguaçu entendeu por bem suprimir esta exigência, de modo a dispor de maior competitividade na formulação de proposta de trabalho, aumentando a possibilidade de uma melhor oferta para gestão de verba pública.

II.8. MEMÓRIA DE CÁLCULO E BALANÇO PATRIMONIAL ASSINADOS POR CONTADOR

Segundo o §1º do art. 3º da Resolução CFC nº 1640/2021, tem-se que a memória de cálculo determinada no item 11.1.4, letra a.1 deve ser firmada por profissional contador.

Cita-se:

Art. 3º São atribuições privativas dos profissionais da contabilidade:
(...)

XVI - controle, avaliação e estudo da gestão contábil, capacidade econômico-financeira e patrimonial de quaisquer entidades;

(...)

§ 1º São atribuições **PRIVATIVAS DOS CONTADORES**, observado o disposto no §2º, as enunciadas neste artigo, sob os incisos I, II, III, IV, VII, **XVI**, XX, XXI, XXII, XXIII, XXVII, XXVIII e XXXI.

Isso porque, a memória de cálculo consiste em avaliação da capacidade econômico-financeira e patrimonial da Entidade.

No tocante ao Balanço Patrimonial, nota-se que o item 11.1.4, letra a da norma editalícia não faz menção que deva ser firmado por contador.

Considerando que o art. 2º da citada Resolução dispõe que os Balanços podem ser firmados por profissionais da contabilidade, tem-se que os técnicos em contabilidade estão aptos a assinar o Balanço Patrimonial da Entidade.

II.9. ATA DE ELEIÇÃO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

A Impugnante alega que a omissão do Edital em exigir a apresentação da ata de eleição do Conselho de Administração ofenderia direito líquido e certo.

Para esclarecer a improcedência do alegado, imperioso elucidar com argumentos já apontados inicialmente.

Para fins de celebração de contrato de gestão, a Entidade, necessariamente, deve comprovar que está qualificada como de Organização Social no Município de Biguaçu.

Para a concessão do título de OS, no processo administrativo ao qual a Entidade fez o requerimento para fins de qualificação, foram apresentados documentos que demonstraram o cumprimento da legislação correlata.

Ambos os Processos de Qualificação (Edital 01/2021 e Edital 02/2021) foram exigidos, dentre outros documentos, a previsão da estruturação do Conselho de Administração.

Deste modo, com o cumprimento das imposições editalícias e legais foi concedido o título de OS.

Muito embora não tenha sido exigida a apresentação de ata de composição do Conselho de Administração, as Entidades tiveram que demonstrar o cumprimento do imposto pelas normas correlatas.

A própria Impugnante corrobora com tal elucidação, mas demonstra confusão entender que seria “necessário e imprescindível que o Edital contivesse previsão de que as Organizações Sociais participantes do Chamamento Público **comprovassem a estruturação do respectivo Conselho de Administração**, com apresentação da Ata de Eleição do Conselho de Administração.”

A **comprovação do cumprimento da lei de fato ocorreu**, em momento prévio a Chamada Pública nº 29/2022. É desproporcional postular a nulidade do edital com a alegação de que não foi exigida a ata de eleição do Conselho de Administração.

Ademais, o Edital de Chamada Pública nº 29/2022 exige no rol de documentos de habilitação, além do Decreto de Qualificação, que fosse apresentada cópia da Ata de eleição e de posse da atual Diretoria Executiva, ou instância equivalente ao órgão de gestão (letra d, item 11.1.1 do Edital).

Diante do exposto, depreende-se que não há que se falar em ofensa a direito líquido e certo uma vez que o Edital e seus anexos foram elaborados de acordo com a legislação vigente, bem como as orientações proferidas pelo Ministério Público de Santa Catarina e Tribunal de Contas de Santa Catarina, bem como Lei Municipal nº. 3.846/2018, Lei Federal nº. 9.637/1998 e demais normativas correspondentes ao Sistema Único de Saúde – SUS emanadas pelo Ministério da Saúde.

Isto posto, INDEFERE-SE o pedido de impugnação interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE SAÚDE, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO - IBSAÚDE, nos autos do Processo Administrativo. 8507/2022.

Publique-se.

Biguaçu, 28 de julho de 2022.

BRUNO CÉLIO DA SILVA
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE