



À COMISSÃO DO CHAMAMENTO PÚBLICO DE TRINDADE-PE, NA PESSOA DO(A) ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO c/c A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE TRINDADE, NA PESSOA DO ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DE SAÚDE DE TRINDADE-PE

REF.: CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2022

A ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE MENSAGEIROS DA ORDEM E DO DIREITO – ABEMOD, CNPJ 11024163/001-20, sediada na cidade do Recife-PE, na Rua da Esperança, 664, Barro, de CEP nº 50.900-100 vem, mui respeitosamente, por seu representante legal apresentar esta

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Supramencionado, que se faz nos seguintes termos:

1 – DOS FATOS

A presente entidade, tem o interesse em participar do Chamamento Público de Nº. 001/202, do município de trindade - PE. Contudo, ao verificar as condições para participar do chamamento público *in casu*, constatou-se que o Edital de Chamamento Público exige determinadas condições que ferem o Direito da Livre Concorrência e esbarra em alguns princípios da Administração Pública, fundamentalmente, no que tange a base legal do chamamento, a Isonomia e do

1



Contraditório e Ampla Defesa, bem como outros equívocos diagnosticados com escopo na Lei 13.019/2014, no corpo deste edital.

Portanto, apresentamos esta **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL 001/2022**, com base no devido rito de seleção e nos tocantes trechos a seguir:

1.1 Da base legal para o chamamento

De entrada, observa-se que **não existe base legal para o chamamento público**, visto que existe decisão colegiada do **TCE-PE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, cujo relator é o Exmo. Conselheiro Valdecir Pascoal, processo nº 22100125-6**, visto que a lei 13.019/2014, veda expressamente chamamentos públicos para complementar serviços de saúde SUS.

1.2 Da Exigência do CNES

Ainda, verifica-se que no edital, supracitado, a exigência do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, *in verbis*:

“3.3. Como o objeto do presente Edital é a seleção de uma Organização da Sociedade Civil para executar atividades, procedimentos, ações e serviços em saúde do SUS, apenas poderão participar deste Chamamento Público as Organizações da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, devidamente inscritas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde–CNES e no Conselho Regional de Medicina–CRM da Unidade da Federação onde for sediada e que comprovem atuação nas atividades objeto deste edital. I.”



A reprodução literal do item, acima, ilustra um equívoco muito comum que se vem praticando com relação ao conceito do CNES, sobre como ele funciona e quais são os sujeitos que devem ter sua inscrição obrigatória no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.

Este sistema foi criado afim de cadastrar os estabelecimentos, equipamentos e profissionais de saúde existentes no país, para fins de controle de produção, tornando prático e verificável os repasses financeiros a serem realizados pelos procedimentos cadastrados como sendo realizados, como estão sendo realizados e por quem está sendo realizado em cada unidade.

Além disso é através deste cadastro que o Ministério da Saúde conhece a capacidade instalada de cada estabelecimento de saúde e pode fazer a correspondência crítica entre produção apresentada e capacidade instalada com foco nos recursos operacionais cadastrados.

O CNES é uma inscrição de cunho operacional, na medida em que o faturamento das unidades de saúde está vinculado a este cadastro e por sua vez, os recursos financeiros são computados e gerados no sistema do DATASUS/SIGTAP, serão repassados através deste cadastro onde foram originados estes dados, gerados relatório de glosa e o que é devido é pago com recursos oriundos do Ministério da Saúde.

No tempo devido portanto, a produção é processada e os recursos públicos produzidos, com base nesse cadastro, irão ser creditados em conta bancária oficial do fundo Municipal de Saúde, como é o caso.

Ora, sabe-se que as contas das unidades de saúde, disponibilizadas por este município, continuarão a ser faturadas no CNES próprio de cada uma delas e, por conseguinte, os recursos federais deverão continuar sendo creditados em conta bancária oficial do Fundo Municipal de Saúde, do município de Cumaru, a elas vinculados.



Ressaltando que o foco desta exigência são estabelecimentos que neles sejam realizados as ações e os serviços de saúde humana, o que não é o caso do objeto a ser contratado, porque busca-se pactuar nos termos não espaços físicos delimitados e permanentes para executar o serviço de saúde (Estabelecimentos de Saúde).

Verifica-se, ainda, neste mesmo edital a exigência do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, em outro trecho a seguir:

“7.1. 7.1. No Envelope nº 02 deverão estar contidos os seguintes documentos de habilitação da Organização da Sociedade Civil, sob pena de inabilitação: (...)

XI – Cópia da inscrição da Organização da Sociedade Civil no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES.”

A transcrição do item, editalício acima, mais uma vez ilustra o equívoco nas exigências do edital que, com a máxima vênia, vai de encontro as normas vigentes do Ministério da Saúde que disciplinam as instituições que devem ou não ter suas inscrições obrigatórias no CNES, de acordo com as atividades que exercem.

1.3. – Da Qualificação Técnica

Ao analisarmos o que está escrito no trecho 8.4.1., b), do edital em questão, acerca da Qualificação Técnica, no que segue:

8.Do início da sessão pública para julgamento

(...)

8.4.1. Qualificação Técnica

Será avaliada a capacidade técnica e operacional da Organização da Sociedade Civil, demonstrada por experiências anteriores bem-sucedidas, habilidade na execução das atividades, meio de suporte para a efetivação das atividades finalísticas assistenciais, com profissionais habilitados, na busca de melhor desempenho



nas atividades. Serão atribuídos 5 (cinco) pontos por cada parceria celebrada anteriormente pela Organização da Sociedade Civil com órgãos da Administração Pública Municipal, Estadual ou Federal para execução, no todo ou em parte, das ações, serviços, procedimentos e atividades em saúde do SUS elencadas no Anexo I deste Edital, limitando-se ao máximo de 40 (quarenta) pontos.

Constata-se, pela leitura do mote apresentado, que há um claro equívoco de interpretação entre, o que de fato é Qualificação Técnica e o critério de como se deve mensurá-la.

No tocante, entende-se que ao atribuir pontos por parcerias celebradas o edital passa a falar de critério de pontuação, para efeito de nota final da proposta a ser apresentada por cada OSC, e não de qualificação técnica e/ou de desempenho, o que se assinala como uma inversão conceitual, entre o *quantum* e o *qualis*, e tal fato na prática se transforma em um modo inequívoco, mesmo que involuntário, de cercear o caráter isonômico da concorrência.

Pela transcrição do item, supramencionado, no que tange a pontuação das propostas, é válido destacar que a administração termina por frustrar o caráter competitivo do certame dando relevância a grupos seletos da concorrência, configurando uma exigência desnecessária, e que, com a devida vênia, prejudicam as demais entidades concorrentes do chamamento, bem como toda a sociedade que por ventura viria a ser beneficiada com o devido julgo da proposta de melhor qualidade, além de possibilitar privilégio a “pares” já conhecidos preferindo-os e preterindo os demais que por venturam venham a ter igual, ou até mais, capacidade/habilidade em executar bem a parceria.

A capacidade técnica está diretamente relacionada ao desempenho. Não se pode afirmar, portanto, que quantidade de parcerias celebradas significa necessariamente bom desempenho. Imaginar que “quantidade” de parcerias celebradas significa possuir “qualificação técnica” é um equívoco passível de gerar prejuízo ao erário público.



Por outro lado, ao pressupor que capacidade técnica e operacional só pode ser conquistada observada através de experiências anteriores com entes públicos, o edital incorre em equívoco, visto que experiências bem sucedidas em saúde podem também ocorrer na iniciativa privada.

É importante, também, que o edital informe através de quais documentos será possível assegurar o que se deseja a fim de estabelecer parâmetros técnicos de identificação e estabelecimento de critérios que comprovem qualidade e capacidade técnica, dentro de uma matriz *quali* e *quanti* bem definida, fugindo do caráter subjetivo, o qual não tem permissão normativa para figurar.

Diante do exposto, torna-se impossível a Isonomia entre as concorrentes com esta previsão subjetiva de pontos por quantidade de pactos formalizados com entidades apenas públicas, conforme preleciona o presente edital.

Desta forma, pugnamos pela retificação deste, pelos motivos supramencionados, retirando e aperfeiçoando os critérios utilizados de definição score neste quesito e não quantidade de parcerias assinadas, que contempla não a competência e, sim coopera com privilegiados.

1.4 . – Dos Motivos para Recursar

Lê-se a seguinte transcrição, no ora edital:

*“10.1.1. **Somente** serão acolhidos recursos administrativos referentes à inabilitação documental.” (Grifos nossos)*

Sabe-se, claramente, que na norma as matérias que dão origem a interposição de Recurso Administrativo são muito mais abrangentes do que está limitando esse dispositivo acima.

Além de ferir o princípio do contraditório e da ampla defesa que assegura a todos os litigantes, também em processo de natureza



administrativa, a utilização de todos os meios, recursos e ferramentas disponíveis para a defesa da manutenção do que é certo e justo o contrário a isto não deve prosperar.

Ou seja, mitigar direitos está completamente fora do bom proceder do ordenamento jurídico de nosso país. Portanto, solicitamos a adequação do edital às diretrizes normativas vigentes.

2 – DO DIREITO:

2.1 Da ausência de base legal

Não existe base legal para o chamamento público, visto que existe decisão colegiada do TCE-PE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, cujo relator é o Exmo. Conselheiro Valdecir Pascoal, processo nº 22100125-6, visto que a lei 13.019/2014, veda expressamente chamamentos públicos para complementar serviços de saúde SUS.

2.2 . Da Exigência do CNES

Não obstante, verifica-se a seguinte exigência da portaria 1.646/2015, Art. 4º, caput, a seguir:

“O cadastramento e a manutenção dos dados cadastrais no CNES são obrigatórios para que todo e qualquer estabelecimento de saúde possa funcionar em território nacional, devendo preceder aos licenciamentos necessários ao exercício de suas atividades, bem como às suas renovações.”

Ainda, neste sentido a portaria especifica em seu Arts.

3º, II, a seguinte definição:

“Estabelecimento de saúde: espaço físico delimitado e permanente onde são realizados ações e serviços de saúde humana sob responsabilidade técnica;”



O que se pode afirmar, pela determinação ministerial supramencionada, é que os locais físicos aonde se é praticado o exercício da promoção a saúde humana é obrigatório ter a inscrição do CNES.

Este fluxo de informações detalhadas é alimentado neste banco de dados pelos códigos de cada procedimento. Cada procedimentos é valorado com base no valor atualizado pela tabela SUS e, cada valor atribuído é somado na produção total de um determinado período, que de praxe o ciclo de um mês, a ser faturado no número de identificação (CNES) daquela unidade de saúde.

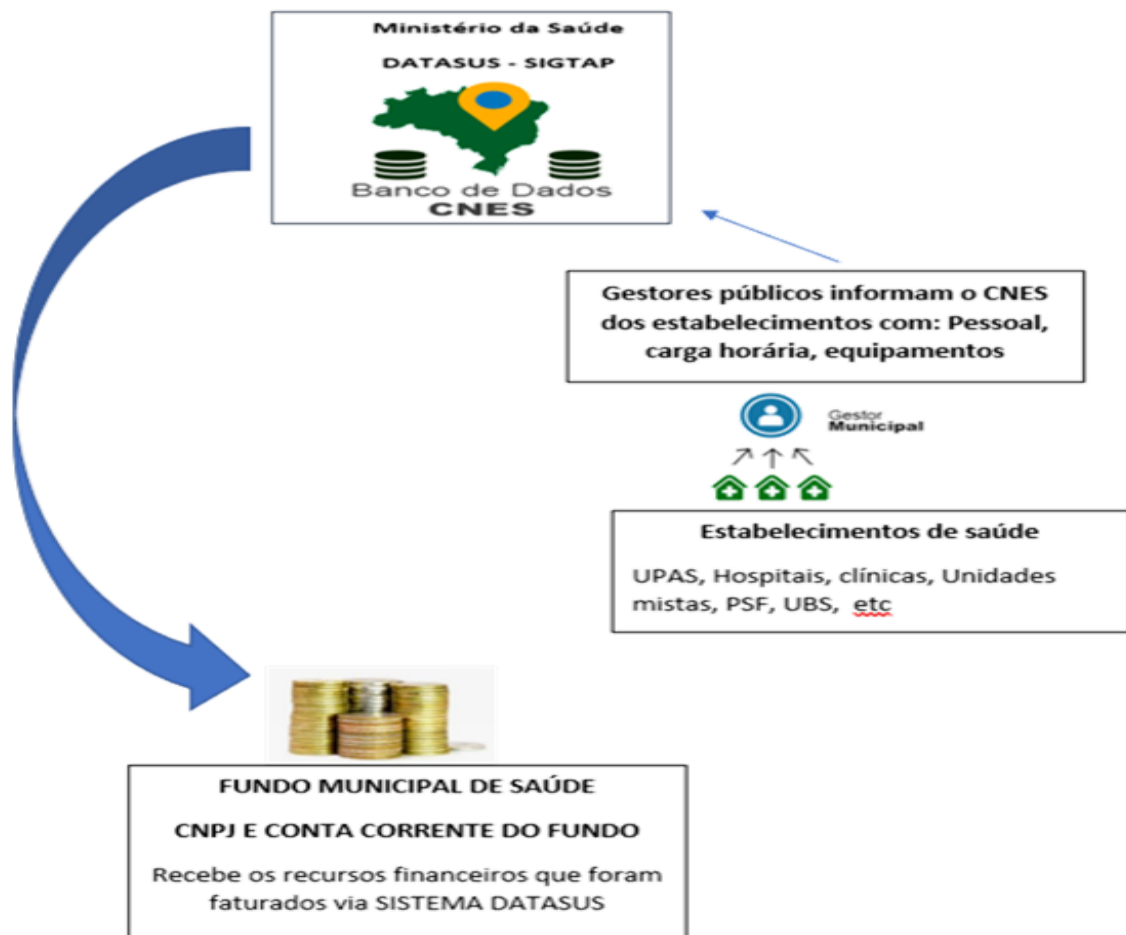
Com base nisto é que os repasses financeiros são feitos do SUS para os Fundos Municipais de Saúde.

Exigir portanto como condição para participação, que a OSC possua Estabelecimento de Saúde é totalmente alheio ao objeto da seleção em tela.

Eis uma breve ilustração deste fluxo, a seguir:



FLUXO GRÁFICO



O motivo da elaborada explicação é para deixar claro que a OSC para o objeto da parceria deste chamamento público não precisa ter CNES, uma vez que não se pode produzir o faturamento de unidades pública de saúde através de CNES que não sejam da própria unidade de saúde pública.



A OSC não deve e nem pode se apropriar do faturamento das unidades de saúde do município para alimentar o banco de dados do SUS como se seu fosse. Ora, isso não é tão somente antiético como, também, ilegal.

Uma vez que se apropriasse dessas informações, os repasses referentes ao faturamento deixaria de ir para o fundo municipal de saúde, de forma fraudulenta, e passaria a entrar na conta da Organização da Sociedade Civil. Não é este o objetivo que se busca na parceria.

Destarte, os únicos CNES necessários para a operacionalização desta parceria são os das unidades que fazem parte do complexo de saúde do município o que fica uníssono com o objeto da parceria determinado por este edital que é “*a execução dos serviços, ações, procedimentos e atividades em saúde do SUS*”. Os CNES a serem utilizados para efeito de faturamento dos procedimentos de saúde continuarão sendo de cada unidade de saúde do município dispostas no rol do edital.

Não existe previsão legal para que o projeto de execução das atividades de saúde, do ora edital, tenha vinculado o CNES da OSC, respectivamente a sua conta bancária, para faturar em seu nome os procedimentos realizados nas unidades de saúde do município, como se seu fosse, e remetendo-os ao sistema do DATASUS/SIGTAP.

Ademais, no caso, os recursos financeiros não podem ser creditados do Ministério da Saúde diretamente para uma conta bancária do ente privado. E o objeto do termo de colaboração, também, não é a contratação de unidades de saúde do ente privado. Não cabe portanto se estabelecer como condição de participação em edital, que a OSC possua um estabelecimento de saúde.

A teor do que preconiza a Lei 13.019/2014, com a redação modificada pela Lei 13.204/2015, na transcrição que segue:



“Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (...)”

§ 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, admitidos: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)”

Ou seja, ao estabelecer uma condição que não é **INDISPENSÁVEL** as garantias dos cumprimentos da obrigação, a administração frustra o nexo lógico do pedido e da realidade pretendida que, por sua vez, não encontra justificativa alguma dentro de todo o corpo editalício

Portanto, verifica-se que a exigência não é pertinente e se configura incorreta, e dispensável para participação das Organizações da Sociedade Civil, por não encontrar respaldo lógico, técnico e nem legal nas normas vigentes. Tampouco se faz necessário para a operacionalização do faturamento mensal das unidades de saúde do município, considerando que cada unidade tem seu próprio CNES.

Pelos motivos elencados e fundamentados, anteriormente, pugnamos pela retirada da exigência indevida e inapropriada, supracitada do edital em questão.

2.3. – Da Qualificação Técnica

A verificação da qualificação técnica tem o objetivo de salvaguardar o cumprimento das obrigações assumidas pelo licitante perante a Administração Pública. Tal exigência é assegurada na própria Constituição Federal, no art. 37, inciso XXI:



“XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica** e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Contudo, a lei que regula as parcerias público-privadas com o terceiro setor, a 13.019/2014, teve o seu Art. 24, § 1º, VII, c), vetado pela lei 13.204/2015, que possuía em seu conteúdo a seguinte redação:

“Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (...)”

§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo: (...)”

~~VII – a exigência de que a organização da sociedade civil possua: (...)~~

~~e) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas. (revogada); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)”~~

A exigência de apresentação de atestados é uma questão já levada ao tribunal de Contas da União. A jurisprudência do TCU veda a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica, salvo se a natureza da obra ou do serviço assim o exigir, devendo, neste caso, a pertinência e a necessidade estarem justificadas em estudos técnicos nos autos do processo.

Então, a OSC proponente tem a liberdade de apresentar tantos atestados quantos julgar necessários para comprovar sua aptidão. Cabe à comissão, durante o exame da documentação de habilitação, analisar o conteúdo dos atestados e pronunciar-se quanto à sua suficiência, pois quantidade pode não comprovar a sua aptidão para alcançar os objetivos específicos desejados.

Uma comissão poderá concluir que o somatório dos atestados/termos de parcerias apresentados por um proponente não é suficiente para



habilitá-lo, pois não comprovam a sua aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, e objeto do chamamento. Da mesma forma, poderá habilitar a Instituição que apresente um único atestado, desde que ela atenda às condições exigidas para o alcance dos objetivos definidos.

Há de se ressaltar que o fato de se ter inúmeras parcerias firmadas e atestados de capacidade deste tipo, por parte das concorrentes, não garante, necessariamente, a capacidade de bem cumpri-los, visto que a capacidade está diretamente relacionada aos resultados técnicos alcançados, o que não é possível ser identificado meramente num instrumento jurídico de acordo assinado entre as partes supramencionadas, mas sim para alcance do Princípio da Eficiência e eficácia através de atestados que assim evidenciem. Não se pode confundir “quantidade”, com “qualidade técnica de serviços prestados”.

Hely Lopes Meirelles define o princípio constitucional da eficiência como:

“(...) o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração.” (MEIRELLES, 2001).

O que reforça o caráter irrisório do item, ora vergastado, pois a capacidade técnica de gestão se configura mais nos resultados obtidos ao atingir as metas preconizadas nestes pactos, com a execução da parceria por profissionais gabaritados que apresentem condições de gestão e atingimento de bons resultados, na capacidade de prestação de contas do dinheiro público, dentre outros aspectos objetivos, do que a figura de um montante parcerias pactuadas.



A relevância deve ser maior na qualificação técnica dos profissionais apresentados para executar o pacto e fazê-lo se adequar a realidade das exigências feitas no edital, in casu, com as condições da realidade oferecida. Isto, sim, propicia um exemplo fático que mostra muito mais propósito ao requisito de valoração do que o termo em questão.

No que tange a lei 13.019, de 31 de julho de 2014, no Art. 27 (Redação dada pela Lei 13.204/2015):

*“Art. 27. **O grau de adequação da proposta** aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento constitui **critério obrigatório de julgamento**”*

Outrossim, capacidade técnica e critério de pontuação são coisas absolutamente distintas, embora estejam inter-relacionadas. Ocorre que para se observar capacidade técnica é indispensável se analisar aspectos objetivos e técnicos e não quantidade de parcerias.

A administração não pode se utilizar de critérios que não privilegiem aspectos relacionados a qualidade técnica da proposta/plano de trabalho e da equipe gestora, sob o risco de frustrar o caráter competitivo do processo de seleção pública.

A exigência de julgamento objetivo e técnico das propostas e de obedecer aos princípios da administração pública, não se trata de mera formalidade, isso tem como base o dever de isonomia entre as entidades interessadas no presente chamamento, bem como a garantir o caráter competitivo da seleção.

O princípio da competição relaciona-se à competitividade, às cláusulas assecuratórias da igualdade de condições a todos os concorrentes. Viés deste princípio na área econômica é o princípio da livre concorrência (inciso IV do art. 170 da Constituição Federal). Assim, como a lei reprime o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados e a eliminação da concorrência,



os demais atos normativos abaixo da carta magna não podem limitar a competitividade em seleções públicas.

Sabe-se que é imperioso oferecer condições para que se assegure a ampla concorrência, tendo em vista que um chamamento público se destina a garantir não só a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, como também a observância do princípio constitucional da isonomia.

É possível observar lesão ao princípio da amplitude de concorrência ou da competitividade e sabemos que qualquer exigência qualitativa ou quantitativa que, de algum modo, sob qualquer ângulo, restrinja a competitividade deve ser rechaçada, conforme previsão e legal e entendimento bastante sedimentado em tribunais.

Com a máxima vênia, o Edital deve estabelecer o essencial, necessário e suficiente para a habilitação e execução da parceria. Sendo assim, justamos pela exclusão deste critério de pontuação, pelos motivos cabais elucidados acima, e pela falta de justificativa que o sustente como é a praxe exigida na norma.

2.4 . – Dos Motivos para Recursar

Exercer o direito do contraditório e ampla defesa é princípio constitucional assegurado em cláusula pétrea, preceituado no artigo 5º, incisos XXXIV e LV:

“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; e (...)



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;”

Sobre este tema os atos da Administração Pública que contemplados pelo artigo 109, inciso I, da Lei 8.666/93, em que caberá interposição de Recurso Administrativo:

“Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

a) habilitação ou inabilitação do licitante;

b) julgamento das propostas;

c) anulação ou revogação;

d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;

e) rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 78 desta lei; (Revogado)

e) rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa;”

Fica evidenciada a supressão do princípio do contraditório e da ampla defesa no dispositivo editalício, ora vergastado, a saber 10.1.1.. A amplitude das matérias recursais a serem exploradas não foram contempladas no edital. O que configura, no mínimo, uma inconstitucionalidade.



Portanto, peticionamos pela correção deste dispositivo, uma vez que se encontra em total dissonância com a norma jurídica vigente e ampliando-o conforme a lei supramencionada define.

3 – DOS PEDIDOS

Com base nas razões ora descritas, a ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE MENSAGEIROS DA ORDEM E DO DIREITO **demanda pelo acolhimento da presente IMPUGNAÇÃO DO EDITAL CHAMAMENTO PÚBLICO 001/2022**, requerendo:

1 – Cancelamento do chamamento público por falta de base legal para o mesmo e equívocos apontados no referido edital.

Por ser tratarem da medida mais coerente, justa e correta a ser tomada no caso em deslinde, conforme a fundamentação expressa no presente pedido de impugnação.

Nestes termos,

Pede-se deferimento,



Recife, 20 de Junho de 2022.

Diretor de Operações

e-mail: diretoriaoperacoes@abemod.com.br

F.: (81) 3226-9555