



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Processo de Chamamento Público de Seleção nº 01/2019

Objeto: SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARA A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE GESTÃO PARA O GERENCIAMENTO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE NAS EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA E EQUIPES DE ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF), DO NÚCLEO DE APOIO À SAÚDE DA FAMÍLIA (NASF), DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA (SAMU), DO CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS (CEO) E DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR DE ATENDIMENTO DOMICILIAR (EMAD)

Requerente: Instituto Desenvolvimento Ensino e Assistência à Saúde - IDEAS

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital de Chamamento Público de Seleção nº 01/2019 tempestivamente requerida pelo Instituto Desenvolvimento Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS, devidamente qualificada em sua peça inicial, por meio de seu representante legal, requerendo que sejam analisados três pontos do instrumento convocatório.

II – DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A requerente alega que devem ser analisados três pontos do ato convocatório, para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento que se iniciará.

O primeiro apontamento trata-se da ilegalidade do modelo regulamentado por decreto e não por lei local, em suma, a impugnante entende que o edital nasce com vício insanável, tornando-se além de ilegal, nulo na sua essência, bem como refere que, ao lançar o edital sem amparo legal, o Prefeito Municipal e demais agentes públicos, se sujeitam aos rigores da Lei de Improbidade Administrativa.

O segundo apontamento trata da ilegalidade quanto ao peso atribuído a opção de técnica e preço, no qual entende a requerente que os parâmetros para julgamento final das propostas, item 12 do edital, são desproporcionais e indevidos, eis que limita a competitividade, ferindo, também, o princípio da economicidade e eficiência, acarretando prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração Municipal.

O terceiro apontamento trata-se da ausência de critérios para a qualificação econômica financeira, uma vez que entende a impugnante que os critérios para habilitação, disposto no item 6.4 do edital, a exigência para apresentação de demonstrativos contábeis, não atendeu ao art. 31, §1º e §5º da Lei 8666/93, bem como aduz ausência de justificativa para a inserção dos índices contábeis, tal como entendimento na Súmula 289 do TCU.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Por fim, requer sejam analisados os pontos detalhados nesta impugnação, com a correção necessária do ato convocatório para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento que se iniciará.

III – DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Diante das alegações da Requerente, passa a expor o que segue:

Quanto ao primeiro ponto, a requerente alega que o Município de São Leopoldo, mediante decreto, regulamentou a lei 9637/1998 e não por legislação própria, diz que assim o edital nasce com vício insanável.

Trouxe precedente do TC 018.739/2012-1, o qual não trata de caso análogo e sim diz que a lei local prevalece sobre as decisões do Conselho de Saúde Local.

Refere que a lei federal não se trata de regra geral, eis que trata de regra federal, sendo aplicável somente para aqueles contratos firmados entre entes federais, podendo apenas servir de parâmetro.

Alega que o prefeito municipal ao lançar um edital de uma organização social sem amparo legal comete ato de improbidade administrativa, aduzindo, por fim, ante a ausência de legislação para disciplinar as contratações com entidade provida, entende ilegal o presente edital.

Visto, vê-se que não assiste razão ao impugnante, primeiramente porque se equivocou ao dizer que não há legislação própria regulando a lei nº 9637/1998.

O Decreto regulamentar como ato normativo derivado, tem como objetivo garantir a fiel execução da lei, estabelecendo normas que permitem explicitar a forma de cumprimento da lei. O poder de regulamentar as leis se encontra tanto positivado na Constituição Federal em seu artigo 84, inciso IV¹, o que pelo princípio da simetria se aplica aos chefes do executivo municipal, quanto na legislação municipal, uma vez que a lei orgânica do Município de São Leopoldo, em seu artigo 11, inciso XXI² e artigo 152 inciso VI³, confere ao prefeito municipal o poder de regular leis por decreto, para seu fiel cumprimento.

Diferente do que alega o impugnante a lei nº 9637/1998 não se trata de lei de aplicação exclusiva em âmbito federal, e sim de lei nacional, eis que estabelece regras gerais de contratação, logo, matéria privativa da União, conforme se vê no artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal⁴. Como lei nacional, prevê regras

¹ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

...

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

² Art. 11. Compete ao Município, privativamente, as seguintes atribuições:

...

XXI - organizar-se juridicamente, elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local;

³ Art. 152 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

...

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

gerais aplicáveis a todos, restando aos demais entes da federação apenas a suplementação de tais leis, não cabendo criar regramento geral novo, sob pena de ofensa a lei nacional e inconstitucionalidade por se tratar de matéria privativa à União.

Assim, não há ilegalidade no Edital e no Decreto Municipal, eis que regula lei, não ultrapassando as regras gerais, nem criando obrigações novas, apenas regulamentando o processo de qualificação e seleção, prazos recursais, para fim de possibilitar que várias interessadas possam concorrer e inclusive impugnar o processo, como ocorre no presente caso, em que a impugnante sequer é qualificada como organização social no âmbito municipal e impugna o presente edital.

As normas gerais da lei nº 9637/1998 foram todas respeitadas no presente decreto, sendo que o mesmo apenas regula a forma de qualificação e seleção das entidades, bem como estabelece formas para que a lei possa ser efetivada em consonância com os princípios que regem a administração pública.

A exemplo disso, cita-se o Decreto Municipal de Porto Alegre nº 19.990, de 23 de maio de 2018, que regulamenta a lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, entre vários outros decretos que regulamentam a aplicação de leis nacionais, no âmbito do território municipal.

Diante o exposto julga-se improcedente a impugnação quanto a este ponto.

Quanto ao segundo ponto, a requerente alega e apresenta fundamentos para obter o reconhecimento da ilegalidade dos parâmetros de julgamento final das propostas, conforme estabelecido no Edital de Chamamento Público.

Ainda que ligeiramente, a impugnante contesta a utilização do tipo de licitação “técnica e preço”, ao que transcreve o art. 46 da Lei 8.666/93. Não merece acolhida, considerando que o próprio texto do artigo define o uso do tipo para serviços de natureza predominantemente intelectual, como na “elaboração de projetos”, na “supervisão e gerenciamento”, o que está justamente no escopo do processo de seleção em comento. Embora o projeto contemple a substituição gradativa de mão de obra e equipamentos na rede pública e a realização de serviços gerais para manutenção dos locais de funcionamento das unidades, a grande questão que envolve a seleção é a busca de uma Organização Social com um projeto que tenha condições de qualificar a gestão. Esta orientação resta evidenciada no estabelecimento da pontuação de cada critério, conforme se afere no item 10 da norma editalícia. Enquanto os critérios técnicos do projeto estão valorados com 25 pontos cada um (C1. Experiência, C3. Proposta de atividade assistencial; C4. Proposta referente à Qualidade da assistência), resultando em 75% do total máximo alcançável e os demais critérios resultam em 25% do total.

Ainda, destaque-se que o item 2. JUSTIFICATIVA, constante no Termo de Referência 62/2019, anexo ao edital, apresenta a justificativa técnica para a escolha do tipo de licitação, que a impugnante entende por inexistente. Além de estabelecer os objetivos da parceria e os benefícios pretendidos à população, a Justificativa refere, dentre outros fundamentos:

“É diretriz essencial que as unidades e serviços gerenciados pela OS integrem as redes de cuidados e os sistemas de regulação municipal, devendo a OS demonstrar capacidade operacional e técnica para gerenciamento das equipes que são objeto deste contrato (...)”

Resta evidente na justificativa e escopo do projeto a necessidade de garantir uma contratação de Organização Social apta, experiente e qualificada na prestação de serviços em rede pública de saúde, sob risco de não serem alcançados os objetivos da parceria e os benefícios esperados à população usuária dos serviços de saúde no âmbito do município de São Leopoldo (taxativamente expostos do item 2.JUSTIFICATIVA). Ainda que o preço seja relevante, a



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

apresentação de proposta financeiramente mais favorável, no caso em tela, não reflete naquela mais vantajosa ao interesse público. O princípio da economicidade foi resguardado através do estabelecimento de teto financeiro para a proposta de preços que deverá ser apresentada pelos proponentes (item 11 do Edital de Chamamento Público).

A atribuição de pesos diferenciados na questão técnica e preço encontra amparo na Lei de Licitações além, ainda, de encontrar respaldo na complexidade do objeto estabelecido. Não há de se falar em restrição da competitividade, considerando que os critérios de julgamento utilizados foram objetivamente descritos no edital, conforme preceituam os art.43, V, art. 44 *caput*, art. 45 *caput* e parágrafo primeiro e art. 46, todos da Lei de Licitações, além de que as duas Organizações Sociais, assim reconhecidas pelos Decretos Municipais 9.302 e 9.303/2019, realizaram a Visita Técnica requerida em Edital.

A valoração da técnica, em detrimento do preço, no julgamento final das propostas, conforme instituído no edital de chamamento público, com a definição de critérios de pontuação subdivididos em itens, para os quais há pontuações específicas, representa a tentativa da Administração Pública em buscar serviços que resguardecem o princípio da economicidade, mas também a eficiência. Por diversas vezes, verifica-se no âmbito dos processos licitatórios, a homologação de processos nos quais o melhor preço é alcançado, mas também a contratação de serviços que não se mostram de qualidade, que não atingem os objetivos esperados, que acabam por não satisfazer o interesse dos cidadãos. Os serviços de gestão das unidades, com foco nos usuários do SUS, tão carentes de serviços de qualidade, não pode prescindir de análise técnica daquela Organização que pretende trabalhar como parceira do Poder Público, como critério de razoabilidade.

A Constituição Federal resguarda a saúde nos art. 196 e seguintes, nos quais a complexidade do sistema, das políticas preventivas e assistenciais, a possibilidade de participação de terceiros, estão nitidamente expostos. O estabelecimento de critérios técnicos substanciais em serviços tão complexos e especialistas, isentos de critérios que privilegiam ou que possam proporcionar o pagamento de valores desproporcionais (porque limitado o preço no processo), demonstram a responsabilidade do Município de São Leopoldo com serviços de tamanha relevância pública, motivo pelo qual não assiste razão a impugnante em suas alegações.

Quanto ao terceiro ponto, a requerente insurge-se quanto à ausência de critérios para a qualificação econômica financeira.

A possibilidade de exigência dos índices contábeis está prevista na Lei nº 8.666/93, em seu artigo 31, § 1º. Eis a regra do mencionado artigo:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I – balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

[...]

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

A impugnante valendo-se do §1º do art.31 da Lei das Licitações, menciona que esta Municipalidade ao dispor sobre a qualificação econômica financeira de que trata o item 6.4 inseriu índices contábeis, cujas fórmulas e números estão desacompanhados da devida justificativa e em desacordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União no que se refere a Súmula 289 do TCU:

“A exigência de índices contábeis...deve estar vedado no processo da licitação...sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade”

Todavia, os índices requeridos no processo de seleção não possuem a finalidade de apurar a rentabilidade ou lucratividade, conforme a vedação expressa da Súmula do TCU. Pelo contrário, a solicitação dos índices contábeis relacionados no item 6.4.2.1 e transcritos abaixo, com o conjunto das demonstrações contábeis do último exercício social, têm por finalidade medir o grau de liquidez e endividamento das entidades:

- a) Índice de **Liquidez Geral (ILG)**: indica quanto a entidade possui em disponibilidades, bens e direitos realizáveis no curso do exercício seguinte para liquidar suas obrigações, com vencimento neste mesmo período.
- b) Índice de **Liquidez Corrente (ILC)**: indica quanto a entidade possui em recursos disponíveis, bens e direitos realizáveis a curto prazo, para fazer face ao total de suas dívidas de curto prazo.
- c) O índice de **Solvência Geral (ISG)**: expressa o grau de garantia que a entidade dispõe em Ativos (totais), para pagamento do total de suas dívidas. Envolve além dos recursos líquidos, também os permanentes.

Ou seja, os índices exigidos são os mesmos usualmente adotados em processo de contratação com a administração pública, inclusive com exigência do resultado “>1”, recomendável para a comprovação da boa situação financeira, o que demonstraria um equilíbrio nas contas da entidade, sendo certo que, quanto maior o resultado, melhor, em tese, será a condição destas entidades.

IV – CONCLUSÃO

Nesse contexto, considerando os fundamentos acima dispostos, respaldados nos princípios que regem a matéria, indefere-se integralmente a impugnação apresentada pelo Instituto Desenvolvimento Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS.

São Leopoldo, 18 de julho de 2019.


Angélica Nery
Assessoria Jurídica SEMSAD
OAB/RS 35455



Ricardo Brasil Charão
Secretário Municipal de Saúde