



IMPUGNAÇÕES

À COMISSÃO ESPECIAL DE SELEÇÃO DESIGNADA PELO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 2023/03-SESAU DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE-CE – COMISSÃO DE CREDENCIAMENTO E EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE JUAZEIRO DO NORTE-CE.

O INSTITUTO DIVA ALVES DO BRASIL – IDAB, Pessoa Jurídica de Direito Privado, com endereço no Povoado Timbaúba, s/n – Zona rural, Cacimbinhas, Estado de Alagoas – CEP: 57.570-000, inscrito no CNPJ nº 12.955.134/0001-45, neste ato representado por Sra. Michele de Castro Silva Protásio, qualificada como Diretora Adm/Financeiro, com endereço comercial à Avenida da Paz, nº 910, Jaraguá, Maceió/AL, CEP: 57.022-050, e-mail: contato@idabsocial.org.br e telefone (82) 99995-2384, vem à presença desta colenda Comissão Especial de Seleção, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Chamamento Público, nos termos do art. 41, §1º da Lei Federal nº 8.666/93, c/c item 4.1 do Edital, requerendo desde já seu regular recebimento e, posteriormente, total provimento pelos motivos de natureza fática e jurídica que ora passa a aduzir.

1. DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. INAPLICABILIDADE DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014. SELEÇÃO PÚBLICA REGIDA CONFORME OS PARÂMETROS DA LEI FEDERAL 8.666/93. LEI FEDERAL Nº 9.637/1998. LEI MUNICIPAL Nº 4.311/2014.

Primeiramente, destaca-se que as parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor são atualmente regulamentadas apenas por três leis federais, a depender do tipo de entidade do terceiro setor: **a) Lei Federal nº 9.637/1998**, que trata das Organizações Sociais que sejam pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Para este tipo de entidade, a parceria será o contrato de gestão; **b) Lei Federal nº 9.790/1999** para parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, cujo instrumento de repasse é o termo de parceria; **c) Lei Federal nº 13.019/2014** para as organizações da sociedade civil que não se enquadrarem nas hipóteses anteriores, com as quais poderá o Poder Público celebrar termo de colaboração e termo de fomento.

Com relação a formalização de parcerias perante o Estado, Leonardo Coelho Ribeiro¹ aduz que o Estado busca “por meio de parcerias consensuais,

¹ RIBEIRO, Leonardo Coelho. O novo marco regulatório do Terceiro Setor e a disciplina das parcerias entre Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público. IN: *Revista brasileira de Direito Público* – RBDP. Belo Horizonte, ano 13, n. 50, p. 95-110, jul./set. 2015.

fazê-lo junto com entidades do Terceiro Setor que tenham sido criadas enfocando certo propósito de interesse público buscado em concreto, e possam, assim, se encarregar de sua execução de uma forma mais participativa e próxima da sociedade civil, melhor refletindo seus anseios. Neste cenário é que se situam os ajustes celebrados entre o Estado e as entidades da sociedade civil integrantes do Terceiro Setor, também conhecido como o espaço público não estatal”.

No caso concreto, o preâmbulo do Edital ressalva a incidência dos termos da Lei Federal nº 13.019/2014 ao certame, entretanto, uma vez que se trata de serviço SUS (saúde), ressalta-se a **inaplicabilidade** do regime geral da **Lei Federal nº 13.019/2014**, nos termos do art. 3º desta lei, senão veja-se:

Art. 3º **Não se aplicam** as exigências desta Lei:

[...]

III - aos **contratos de gestão celebrados com organizações sociais**, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - aos **convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos** nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal ; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

(grifo nosso).

Com relação **ao regime aplicável às organizações sociais**, a Lei Federal nº. 9.637/98 dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito federal, sendo esta a legislação que deve ser observada como parâmetro não obrigatório para este tipo de qualificação quando nas esferas municipais e estaduais. No caso, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal devem editar legislações próprias para regular a relação jurídica com suas O.S e, assim, devem ser ressalvadas as especificidades de cada legislação local.

Em outras palavras, a Lei Federal nº 9.637/98 não é uma lei nacional, cujas normas gerais seriam aplicáveis aos Estados e Municípios, tanto assim que ela não faz menção ao assunto, como ocorre, por exemplo, com a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/93, art. 1º, parágrafo único). A Lei Federal nº. 9.637/98 pode servir como modelo para os Estados e Municípios, com as adaptações indispensáveis às suas peculiaridades, em especial no que diz respeito aos serviços que entendam convenientes que sejam prestados pelo setor privado, entretanto, o modelo federal não é obrigatório e compete a cada ente federado editar sua própria legislação aplicável às organizações sociais que atuarão em parceria com a administração pública.

Nesse sentido, o Município de Juazeiro do Norte editou a Lei Municipal nº 4.311/2014, a qual rege a qualificação e contratação das Organizações Sociais no âmbito municipal. Ademais, salienta-se que no julgamento da ADI nº 1.923/DF, o Supremo Tribunal Federal - STF não apenas reconheceu a constitucionalidade dos dispositivos da Lei Federal nº 9.637/1998, como igualmente dirimiu as questões que ensejavam dúvidas quanto às normas de direito público aplicáveis às Organizações Sociais que possuam Contrato de Gestão com a Administração Pública. Assim, veja-se trecho da ementa transcrita abaixo:

ÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. **TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93.** MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225). ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO. INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). PROCEDIMENTO DE QUALIFICAÇÃO QUE CONFIGURA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA QUE DEVE SER SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE, À LUZ DE CRITÉRIOS OBJETIVOS (CF, ART. 37, CAPUT). **INEXISTÊNCIA DE PERMISSIVO À ARBITRARIEDADE.** CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. **CELEBRAÇÃO NECESSARIAMENTE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO OBJETIVO E IMPESSOAL.** CONSTITUCIONALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO INSTITUÍDA PELA NOVA REDAÇÃO DO ART. 24, XXIV, DA LEI DE LICITAÇÕES E PELO ART. 12, §3º, DA LEI Nº 9.637/98. **FUNÇÃO REGULATÓRIA DA LICITAÇÃO.** OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA MOTIVAÇÃO. [...] 12. **A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio**, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF. 13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, **impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos**, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput). 14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de **função regulatória da licitação**, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da

contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. O afastamento do certame licitatório não exige, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados. (ADI 1923, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015)

(grifo nosso).

No caso, veja-se que o STF expressou entendimento pelo qual o Terceiro Setor, incluídas as Organizações Sociais, não integra o conceito de Administração Pública, seja ela direta ou indireta. Igualmente, o entendimento do STF é no sentido de que os **contratos de gestão com organizações sociais têm natureza de convênio** e que não há, portanto, que se falar em terceirização de serviços nessas parcerias.²

Ademais, uma vez que julgou pela constitucionalidade das dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98, ressaltou a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de **função regulatória da licitação**, através da qual a **licitação** passa a ser também vista como **mecanismo de indução** de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais.

2. ITEM 7.2.2.5.3 DO EDITAL. EXIGÊNCIA DE CEBAS. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. IMPOSSIBILIDADE. RESTRIÇÃO ILEGAL À COMPETITIVIDADE.

Por outra via, o Edital estabelece como um dos requisitos à comprovação de Qualificação Técnica a apresentação de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde – **CEBAS**. Veja-se:

- 7.2.2.5.3. Portaria do Ministério da Saúde, publicada em Diário Oficial da União (DOU) que valida o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e da Saúde (CEBAS) para a proponente **OU** Protocolo de requerimento da Certificação **OU** Protocolo de requerimento para Renovação de Certificação **OU** Portaria de renovação de Certificação feita de forma eletrônica, via Sistema de Informação de Gerenciamento da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistencial Social e da Saúde (SISCEBAS).

² Nesse sentido, ainda, veja-se o **posicionamento do Tribunal de Contas da União TCU**: “Em relação ao questionamento sobre celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde, é pacífico no tribunal o reconhecimento dessa possibilidade. O TCU mencionou, na resposta ao Congresso, o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que os contratos de gestão com organizações sociais têm natureza de convênio e que não há, portanto, que se falar em terceirização de serviços nessas parcerias”. disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-responde-consulta-sobre-atuacao-do-terceiro-setor-na-area-de-saude.htm>. Acesso em 22 de dez. 2021.

No entanto, tal requisito representa **restrição indevida à competitividade** do certame, uma vez que **não pode** ser considerado para fins de **qualificação técnica**. A partir da leitura dos dispositivos da **Lei Municipal nº 4.311/2014**, percebe-se que **o CEBAS não constitui requisito para qualificação de Organização Social e/ou formalização de eventual Contrato de Gestão**. Contudo, o Edital de Chamamento Público apresenta requisito inovador que não se encontra previsto na legislação municipal específica, tampouco em qualquer decreto editado pelo município até o momento e destinado a regulamentar a Lei Municipal: trata-se do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde – CEBAS.

Em outras palavras, percebe-se que a legislação municipal não exige a apresentação do CEBAS e, assim, a exigência estabelecida apenas no respectivo edital não se coaduna com as exigências definidas em lei. Nesse contexto, dentre os princípios constitucionais taxativamente expressos que regem todos os entes federados e todos os órgãos da administração pública, destaca-se em virtude de sua aplicabilidade direta neste caso, **o princípio da legalidade**. Enquanto para os particulares tal princípio se consubstancia numa garantia, para o administrador consiste em um limite de atuação, isto significa dizer que, segundo o princípio da indisponibilidade do interesse público, não pode o Poder Público, agir segundo as vontades e vicissitudes do administrador, antes, toda decisão deve ser lastreada por um comando legal, sem o qual, resta configurada a malversação do administrador.

Nesta seara racional, é plausível transcrever os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles³, senão vejamos, *in verbis*:

[...] A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso [...]

Partilhando dos mesmos ensinamentos e pontuando com sabedoria, são os verbetes do Administrativista Diógenes Gasparini⁴, o qual assim relata:

[...]O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular [...]

Coroando a tese em comento, é extremamente necessário mencionar os ensinamentos do Insuperável Jurista José dos Santos Carvalho Filho⁵, o qual assinala com propriedade sobre o tema em comento, conforme veja-se, *verbum adverbum*:

[...] O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não

³ MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁴ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ª Ed. Rio de Janeiro: 2011.

o sendo, a atividade é lícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita [...]

Assim, uma vez que a exigência do CEBAS não encontra respaldo na legislação municipal que regulamenta a qualificação e seleção de Organizações Sociais no âmbito do Município, resta demonstrada a impossibilidade de previsão deste requisito como critério técnico estabelecido pelo Edital.

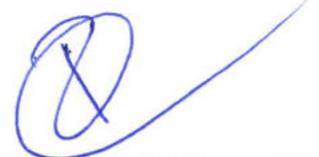
Nesse ponto, ressalta-se que a Lei Complementar Federal nº 187/2021, a qual dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social – CEBAS, constitui qualificação distinta e que, a princípio, não possui relação direta com a qualificação de Organização Social. O CEBAS é um certificado concedido pelo Governo Federal, em favor das entidades beneficentes que atuam nas áreas da assistência social, educação e saúde, mediante o cumprimento dos requisitos contidos na Lei.

O artigo 2º da LC 187/2021 define claramente que é considerada "entidade beneficente" a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que presta serviço nas áreas de assistência social, de saúde e de educação, no entanto, exigindo uma condicionante indispensável: **desde que devidamente certificadas nos moldes da referida lei complementar.**

Na perspectiva do artigo 2º está **expressamente claro que o CEBAS**, antes configurado na Lei nº 12.101/2009 como mero instrumento formal fiscalizatório de natureza declaratória, **constitui-se agora em condição obrigatória e imprescindível para a fruição da imunidade tributária das contribuições à seguridade social**, em relação às entidades do terceiro setor. Em outras palavras, **a certificação filantrópica federal é requisito indispensável para o reconhecimento da "beneficência"** da OSC e por parte da Receita Federal e "passaporte" formal para o aproveitamento fiscal das benesses da imunidade tributária lastreada na Constituição Federal de 1988 (artigo 195, §7º).

As entidades buscam a certificação para usufruírem da isenção fiscal, **não sendo o referido certificado um ateste de qualidade, muito menos, capacidade técnica**, pois esses critérios não são considerados para a concessão ou renovação do referido certificado. O benefício fiscal é a única vantagem de quem possui o certificado.

Da análise dos requisitos que devem ser cumpridos para a concessão do certificado em questão, **a conclusão lógica é de que esta certificação não atesta qualidade de serviço prestado**, afinal dentre os requisitos para sua concessão não está a qualidade do atendimento prestado, nem mesmo um número mínimo de atendimentos ou procedimentos há como requisito, há somente a necessidade de atendimento em 60% (sessenta por cento) SUS, como regra geral. Igualmente, mesmo aqueles que não atuam em urgência e emergência podem ser detentoras do CEBAS na área da saúde.



Portanto, é evidente que o CEBAS é dispensável à execução de qualquer parceira com o poder público, pois o único benefício que este concede é o não recolhimento das contribuições sociais. Além disso, **este não atesta a qualidade do serviço prestado, nem mesmo período de vínculo com o gestor do SUS. Assim, não pode ser instituído como critério de pontuação de forma desproporcional em relação aos demais critérios.**

A **qualificação técnica** tem o propósito de **aferir a experiência** do concorrente na execução de objeto similar ao licitado, mais uma razão pela qual o **CEBAS não pode ser valorado nessa fase**, pois **não demonstra capacidade técnica**. É possível que a concorrente nunca tenha executado um objeto similar ao da licitação, mas seja detentora do CEBAS, ou inverso também é possível.

Sobre a qualificação técnica, Maria Adelaide de Campos França, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contrato", p. 113, diz "Qualificação técnica, por sua vez, é definida pelo citado mestre como conjunto de requisitos profissionais que o licitante apresenta para executar o objeto da licitação."

Nesse contexto, nos termos da **Lei Federal nº 8.666/93**, são **requisitos essenciais para aferição da qualificação técnica apenas** os seguintes critérios:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º **A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:**

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.

(grifo nosso).

Assim, **resta suficientemente demonstrado que nem a legislação municipal tampouco a legislação federal que trata da temática possui quaisquer exigências relativas à apresentação do CEBAS, sendo a exigência contida no presente Edital estabelecida de maneira contrária à legislação e restringindo a competitividade de forma indevida.** Nesse ponto, salienta-se o disposto no artigo 3º, § 1º, da Lei Federal nº. 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da **impressoalidade**, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º **É vedado** aos agentes públicos:

I - **admitir, prever, incluir ou tolerar**, nos atos de convocação, **cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes **ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato**, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

(Grifo nosso)

Em um procedimento licitatório, quanto mais propostas apresentadas maiores as chances de a administração contratar um serviço melhor por um preço mais vantajoso, caso contrário não haveria razão para tal procedimento. Vale salientar, ainda, os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, in Licitação e Contrato Administrativo – 12ª Edição, pág. 28/30:

"A igualdade entre os licitantes é o princípio primordial da licitação – previsto na própria Constituição da República (art. 37, XXI) – pois não pode haver procedimento seletivo com discriminação entre participantes."

No tocante a contratação de natureza complexa Marçal Justen Filho⁶ afirma que:

"(...) problema relevante surge quando o objeto licitado apresenta natureza complexa e envolve a conjugação de atividades de diferente ordem. A especialização das profissões produziu o surgimento de inúmeros órgãos de controle. Poder-se-ia imaginar que o licitante seria obrigado a comprovar inscrição em face de uma pluralidade de entidades distintas. Quanto a isso, deve lembrar-se da Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980, cujo art. 1º propicia solução para o impasse. (...) Ou seja, considera-se o objeto a ser executado e define-se sua natureza principal ou essencial. Deverá promover-se o registro exclusivamente em face do órgão competente para fim o principal da contratação."

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16 ed. São Paulo: RT, 2014, p. 578-579.

Ante o exposto, pugna-se pelo reconhecimento da ilegalidade apontada e, ato contínuo, republicado o edital.

3. DOS VALORES ATRIBUÍDOS. DIVERGÊNCIA QUANTO AO LIMITE PREVISTO NO EDITAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. NULIDADE ABSOLUTA.

Em suma, o edital estabelece que o **limite máximo dos repasses** será de R\$ 16.200.000,00 (dezesesseis milhões e duzentos reais), nos termos do item 6 e seguintes do edital:

6. DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

- 6.1. O valor máximo mensal de repasse para custeio e investimento é de R\$ 1.350.000,00 (um milhão trezentos e cinquenta mil reais), projetando um teto de **R\$ 16.200.000,00** (dezesesseis milhões e duzentos mil reais) para o objeto do supracitado, em um prazo de 12 (doze) meses.
- 6.2. As despesas decorrentes deste Chamamento correrão por pelas seguintes dotações:

ÓRGÃO:	Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE	
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:	Secretaria Municipal de Saúde	
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:	06.01.10.302.0003.2.026	
	Gerenciamento e Manutenção das Unidades de Pronto Atendimento - UPA	
ELEMENTO DE DESPESA:	<u>3.3.90.39.00</u>	Outros Serviços Terceiros – Pessoa Jurídica
FONTE DE RECURSO:	1500100200	Receita de Imposto e Transferências – Saúde
	1600000000	Transferências SUS Bloco de Manutenção
	1621000000	Transferências do SUS de Governo Estadual

ELEMENTO DE DESPESA:	<u>4.4.90.52.00</u>	Equipamentos e Material Permanente
FONTE DE RECURSO:	1500100200	Receita de Imposto e Transferências – Saúde
	1601000000	Transferências SUS Bloco de Estruturação

- 6.3. Para o exercício seguinte, novas dotações deverão ser informadas tomando-se por base o Plano Plurianual de Governo 2022/2025 (PPA 2022-2025), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo as duas últimas, referente ao correspondente ano de execução.
- 6.3.1. Ao ser constatado pela Administração Municipal de Juazeiro do Norte/CE a necessidade de ampliação dos serviços fornecidos na Unidade de Pronto Atendimento – UPA, situada no bairro Limoeiro, haverá incremento proporcional ao orçamento, de acordo com a apresentação de Plano de Trabalho realizado por Equipe Técnica indicada pela referida Administração, em parceria com a proponente declarada vencedora desse certame.
- 6.4. O limite máximo de orçamento anual previsto para a realização dos serviços do objeto do Contrato de Gestão está incluído no Programa de Trabalho constante da Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro que contempla a vigência destes.
- 6.4.1. A atualização do valor se dará fundada no acréscimo da variação do IPCA acumulado no ano anterior ao da aplicação, qual deve estar previsto na Lei de Orçamento Anual (LOA).

No entanto, veja-se o disposto na **lei orçamentária anual – LOA** referente ao exercício financeiro de 2023:

10 302 0003 2.026	Gerenciamento e Manutenção das Unidades de Pronto Atendimento - UPAII			
	Aprimorar as redes de atenção e promover o cuidado integral às pessoas nos vários ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero e das populações em situação de vulnerabilidade social, na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção nas regiões de saúde.			
3.0.00.00.00	Despesas correntes			19.715.000,00
3.1.00.00.00	Pessoal e encargos sociais		3.401.000,00	
3.1.90.00.00	Aplicações diretas	3.351.000,00		
3.1.90.04.00	Contratação por tempo determinado	1.800.000,00		
	Fonte 1500100200	1.800.000,00		
3.1.90.11.00	Vencimentos e vant. fixas pessoal civil	1.100.000,00		
	Fonte 1600000000	1.100.000,00		
3.1.90.13.00	Obrigações patronais	450.000,00		
	Fonte 1500100200	450.000,00		
3.1.90.94.00	Indenizações e restituições trabalhistas	1.000,00		
	Fonte 1500100200	1.000,00		
3.1.91.00.00	Apł. dir. entre órgãos integr. do orçam.	50.000,00		
3.1.91.13.00	Obrigações patronais	50.000,00		
	Fonte 1600000000	50.000,00		
3.3.00.00.00	Outras despesas correntes		16.314.000,00	
3.3.50.00.00	Transf. a inst. priv. sem fins lucrativo	1.000,00		
3.3.50.41.00	Contribuições	1.000,00		
	Fonte 1600000000	1.000,00		
3.3.90.00.00	Aplicações diretas	16.313.000,00		
3.3.90.14.00	Diárias - civil	1.000,00		
	Fonte 1600000000	1.000,00		
3.3.90.30.00	Material de consumo	300.000,00		
	Fonte 1500100200	300.000,00		
3.3.90.36.00	Outros serv. de terceiros pessoa física	2.000,00		
	Fonte 1600000000	2.000,00		
3.3.90.39.00	Outros serv. de terc. pessoa jurídica	16.000.000,00		
	Fonte 1500100200	5.000.000,00		
	Fonte 1600000000	6.000.000,00		
	Fonte 1621000000	5.000.000,00		

- continuação -

4.4.90.52.00	<u>Equipamentos e material permanente</u>		26.000,00	
	Fonte 1500100200		13.000,00	
	Fonte 1601000000		13.000,00	

Com base no disposto na LOA/2023⁷, observa-se que **os valores dispostos no Edital de Chamamento Público não encontram respaldo na peça orçamentária**. No caso, observa-se que a dotação orçamentária prevista na LOA é de **R\$ 16.000.000,00** (dezesesseis milhões de reais) para todo o exercício financeiro (**12 meses**), ou seja, inferior aos valores insertos no Edital, fato este que constitui um paradoxo com o próprio edital, nos termos do item 6.4.

Ademais, do valor total destinado pelo Edital para execução orçamentária, **considerando que já transcorreu metade do exercício financeiro**, em tese, **parte significativa deste orçamento total no valor total \$ 16.000.000,00** (dezesesseis milhões de reais), **já foi empenhado e liquidado**, não havendo possibilidades de ser considerado em sua totalidade para fins deste Edital.

⁷ BRASIL, Juazeiro do Norte-CE. **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2023**. Disponível em: https://juazeirodonorte.ce.gov.br/arquivos/7839/LOA%20%20LEI%20ORCAMENTARIA%20ANUAL_Anuar_2023_0000001.pdf. Acesso em 30/01/2023.

Outrossim, **ainda que se considerasse apenas o valor** que, de fato, poderia ser destinado à entidade vencedora do certame, nos termos da LOA/2023, seria **necessária alteração do Edital** que implicará em **republicação** em razão dos **reflexos nas propostas** apresentada.

Igualmente, cabe ressaltar que a **dotação a menor** na LOA 2023 **evidencia a total ausência de planejamento** da administração pública, tendo em vista que **já se sabia de antemão os custos necessários à operacionalização da UPA com fundamento na estimava de despesa** dos anos anteriores.

A Constituição Federal de 1988 apresenta as seguintes vedações relativas ao Direito Orçamentário e Financeiro.

Art. 167. São vedados:

V - a **abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a **transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra** ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**;

(grifo nosso).

Nesse ponto, inicialmente, cumpre destacar a ilegalidade do art. 7º, §1º da LOA 2023. Veja-se:

Art. 7º - Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal, respeitadas as demais normas Constitucionais e nos termos da Lei 4.320/64, através de decreto, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares:

§ 1º - Na abertura de créditos poderá ser utilizado a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

Em verdade, a previsão legal inserida no art. 7º, §1º configura **dispositivo estranho à previsão de receita e fixação da despesa** não inserida nas exceções ao princípio da exclusividade (abertura de crédito suplementar e autorização para contratação de operação de crédito, inclusivo por meio de antecipação de receita).

Decerto, é competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa do projeto de lei orçamentária anual a ser submetido ao respectivo Poder Legislativo, nos termos do art. 61, §1º, inc. II, alínea "b" da Constituição Federal de 1988 e, assim, sendo de **responsabilidade do gestor** a confecção e elaboração do projeto da LOA:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do

Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa** do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e **orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(Grifo nosso).

Ademais, o **princípio da exclusividade** disposto no art. 165, §8º, da Constituição Federal de 1988 **veda** que a Lei Orçamentária Anual contenha **dispositivo diverso da previsão de receitas e fixação de despesas**, sendo a única exceção a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, nos termos da legislação regulamentar. Veja-se:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
[...]

§ 8º A lei orçamentária anual **não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

(Grifo nosso).

Nesse sentido, conforme demonstrado acima, a Lei Municipal apresenta **autorização para a realização de remanejamento** de uma estrutura programática para outra, ou seja, dispositivo estranho a previsão da receita e fixação da despesa, **hipótese vedada expressamente** pelo texto constitucional. Apenas o fato de inserir tal dispositivo na LOA já configura uma irregularidade.

No caso concreto, a hipótese de efetiva utilização desse dispositivo para constituir fonte de recurso à suplementação da despesa referente à UPA, configuraria uma irregularidade grave. A diferença entre suplementação e remanejamento deve ser aferida conforme a origem e destino dos créditos anulados e abertos, tratando-se de **remanejamento quando se verificar a transferência entre categorias de programação diversas**. Nesse contexto, verificando-se que a troca ocorre entre elementos de gastos inseridos na **mesma atividade, projeto ou operação especial**, configura-se hipótese de **crédito suplementar**. Por outro lado, caso a permuta seja realizada entre elementos de gastos de **diferentes atividades, projetos ou operações especiais**, tratar-se-á de **remanejamento/transposição/transferência**.

No ordenamento jurídico vigente, ainda é possível encontrar remissão a este princípio, o qual está consagrado no art. 22 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que enumera, didaticamente, o conteúdo e a forma da Proposta Orçamentária. Portanto, **trata-se de um princípio consolidado no ordenamento jurídico brasileiro** e, muito embora o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 autorize que seja realizado o remanejamento de uma categoria de programação para outra, esta **depende de prévia autorização legislativa** que deve ser realizada em instrumento legal diverso da legislação orçamentária, em conformidade com a proibição expressa disposta no art. 165, §8º do texto constitucional.

Portanto, constatada a utilização efetiva da autorização para remanejamentos constantes da LOA, esta se apresenta como uma **irregularidade grave** – qualificada, inclusive, como **crime e improbidade**. Registre-se que a conduta do Gestor como ordenador de despesa poderia se enquadrar como **crime** contra as finanças públicas, além de ser capaz de configurar ato de **improbidade** previsto no art. 10, IX, da Lei nº 8429/92 – “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”

Ademais, ainda que a fonte da suplementação não seja o art. 7º, §1º da LOA, ressalta-se que o gestor terá um ônus argumentativo muito maior ao se utilizar da abertura de crédito suplementar via decreto na hipótese da UPA objeto do certame, uma vez que demonstrada a ausência de planejamento e tratamento adequado da despesa. Ora, se havia o conhecimento de que o Contrato de Gestão anterior possuía uma despesa acima do limite estabelecido, caberia ao gestor readequar a dotação orçamentária ao limite correspondente e, ao não fazê-lo, incorre na ilegitimidade de despesa.

Por fim, nos termos da Lei Federal Complementar 101/2000 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**), a **despesa que não possuir reflexo adequado nas peças orçamentárias será considerada irregular** e lesiva ao patrimônio público:

Art. 15. **Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público** a geração de **despesa ou assunção de obrigação** que não atendam o disposto nos **arts. 16 e 17**.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete **aumento da despesa** será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto** orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o **aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual** e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, **considera-se:**

I - **adequada** com a lei orçamentária anual, a **despesa** objeto de **dotação específica e suficiente**, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie,

realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, **não sejam ultrapassados os limites** estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem **condição prévia** para:

I - **empenho e licitação** de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

(grifo nosso).

Logo, percebe-se que a adequada e suficiente previsão na LOA/2023 dos valores referentes ao presente certame condição prévia para a própria licitação/seleção. Ora, uma vez que o Edital se encontra publicado, resta demonstrada a **ilegalidade de qualquer despesa** que seja realizada com fundamento na presente seleção, em razão da **ausência de prévia previsão orçamentária adequada e suficiente**.

Assim, uma vez constatado vício insanável, deve ser corrigida a divergência de valores previstos no Edital, bem como realizada a sua devida compatibilização com a peça orçamentária, sob pena de nulidade absoluta do respectivo Edital. Uma vez demonstrada a total inadequação do Edital, **pugna-se pelo reconhecimento da ilegalidade apontada e, ato contínuo, republicado o edital nos termos da própria legislação municipal**.

4. DO PISO SALARIAL DA ENFERMAGEM. LEI FEDERAL Nº 14.434/2022. EMENDA CONSTITUCIONAL 127/2022. LEI FEDERAL Nº 14.581/2023 E DA PORTARIA GM/MS Nº 597. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO NÃO OBSERVADO PELO EDITAL.

A recente promulgação da Lei Federal nº 14.434, de 04 de agosto de 2022, foi responsável por estabelecer o novo piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira. Nos termos do art. 2º desta lei, restou estabelecida a vigência imediata do novo patamar remuneratório desses profissionais. No entanto, em 19/09/2022, o Supremo Tribunal Federal – STF suspendeu os efeitos da supracitada legislação, considerando a ausência de demonstração quanto aos recursos necessários à implementação efetiva da medida, nos termos da cautelar concedida na ADI 7222.

Contudo, após o referendo pelo Plenário, o Congresso Nacional aprovou a **Emenda Constitucional 127/2022**, prevendo **competir à União** prestar **assistência financeira aos entes subnacionais** para o cumprimento dos pisos salariais. Posteriormente, foi editada a **Lei Federal nº 14.581/2023**, que abre

crédito especial ao Orçamento da União, no valor de R\$ 7,3 bilhões, **para atendimento a essa programação específica.**

A publicação da referida lei foi seguida pela edição da **Portaria GM/MS nº 597**, de 12 de maio de 2023, que estabelece os critérios e parâmetros relacionados à transferência de recursos para a assistência financeira complementar da União e, com relação às entidades sem fins lucrativos, determina que:

Art. 4º Caberá aos gestores estaduais, municipais e distrital o repasse dos recursos às entidades privadas sem fins lucrativos que participam de forma complementar ao SUS, observando os valores de referência a serem disponibilizados no Portal do FNS (<https://portalfns.saude.gov.br/>) e a contratualização vigente.

§ 1º Ficam os gestores estaduais, municipais e distrital autorizados a atualizar o repasse de recursos de que trata este artigo, bem como o rol de prestadores de serviços de saúde, de qualquer natureza, que participam de forma complementar ao SUS e que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS, conforme critério de rateio estabelecido no anexo II.

§ 2º Para os repasses de que trata este artigo, os gestores estaduais, municipais e distrital deverão aditivar o contrato, convênio ou instrumento congêneres vigente ou firmar novo instrumento contratual com os estabelecimentos de saúde.

Art. 5º Fica estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias, após o FNS creditar nas contas bancárias dos Fundos de Saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para que os respectivos entes efetuem o pagamento dos recursos financeiros aos estabelecimentos de saúde, de acordo com a relação divulgada no Portal do Fundo Nacional de Saúde (<https://portalfns.saude.gov.br/>), observada a possibilidade de adequação de que trata o § 1º do art. 4º.

(grifo nosso).

Diante da promulgação da **Lei Federal nº 14.581/2023 e da Portaria GM/MS nº 597**, o ministro Luís Roberto Barroso **restabeleceu o piso salarial nacional** de enfermeiro, técnico de enfermagem, auxiliar de enfermagem e parteira, mas ressaltou que os valores devem ser pagos por estados, municípios e autarquias somente nos limites dos recursos repassados pela União, nos seguintes termos:

[...] 70. Segundo a norma regulamentadora, o cálculo dos valores a serem transferidos aos entes subnacionais considerou os seguintes critérios: (i) a disponibilidade orçamentária e financeira; (ii) o indicador de participação relativa do ente no esforço financeiro total de implementação dos pisos da enfermagem, estimado a partir da base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, **considerados os impactos para o setor público, para as entidades filantrópicas**, bem como para os prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo SUS; e (iii) um fator de redistribuição e correção de desigualdades entre os entes federados. 71. Com base nas normas legais e infralegais mencionadas, a **União transferirá aos entes subnacionais, a partir de maio de 2023, recursos financeiros destinados ao custeio do incremento salarial necessário ao cumprimento do piso. A partir dessa medida, caberá aos gestores estaduais, distritais e municipais, o repasse de recursos às entidades privadas sem fins lucrativos** que participem de forma complementar ao SUS, observados os valores de referência apresentados pelo Fundo Nacional de Saúde. 72. Constata-se, assim, que as providências adotadas pela União constituem fato novo a justificar a revisão da medida cautelar deferida. Isso porque o principal fundamento adotado naquela decisão foi o risco de nefasto impacto

financeiro e orçamentário a Estados e Municípios e às entidades privadas conveniadas ou contratadas para a prestação de serviços no âmbito do SUS. A circunstância de a previsão legal do piso não ter sido acompanhada de nenhum tipo de financiamento federal determinava grave risco de desrespeito à autonomia federativa. 73. Agora, com a aprovação da Lei nº 14.581/2023 e a edição de seu regulamento, verifica-se que a medida cautelar deferida nestes autos cumpriu parte do seu propósito, já que mobilizou os Poderes Executivo e Legislativo a destinarem os recursos necessários para custeio do piso salarial pelos entes subnacionais e entidades filantrópicas. Nesse cenário, a situação aqui analisada torna-se mais próxima à de outros pisos salariais nacionais aplicáveis a servidores públicos que tiveram a sua constitucionalidade reconhecida por este Supremo Tribunal Federal. (grifo nosso).

Ademais, restou estabelecido que para o setor público, o início dos pagamentos deve observar a Portaria 597 do Ministério da Saúde. Já no setor privado, os valores devem ser pagos pelos dias trabalhados a partir do 1º de julho de 2023.

Considerando o exposto, **os custos operacionais sofrerão uma majoração substancial**, a qual **não se encontra** abrangida pelos valores apresentados **no respectivo edital**. Nos Contratos de Gestão firmados, a **contratada nada mais é do que uma mera gestora dos recursos** transferidos para o custeio do objeto contratualizado, razão pela qual **não suportaria déficit nas despesas** com colaboradores motivada nas alterações **promovidas pela Lei Federal n. 14.434/2022** que elevou de forma horizontal o piso das categorias profissionais de enfermagem.

Portanto, faz-se **necessária uma readequação proporcional dos valores** no respectivo edital, uma vez que a obrigatoriedade legal de reajuste remuneratório representa um impacto substancial nas despesas, razão pela qual **pugna-se pela adequação e posterior republicação.**

5. DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO CONFLITANTE. TOMADA DE PREÇOS N. 2023.05.19.2. OBJETO QUE IMPACTA A FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS DESTE CHAMAMENTO PÚBLICO. IRREGULARIDADE DA PREVISÃO NO EDITAL Nº 2023/03-SESAU DE SISTEMA DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO (PSIP). DOS PRAZOS DEFINIDOS PELO EDITAL. REPUBLICAÇÃO DE EDITAL. REDUÇÃO DE PRAZOS INCOMPATÍVEL. OBRIGAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DOS PRAZOS. PRECEDENTES.

Em síntese, o presente Edital prevê que deve compor a proposta a ser apresentada a implantação de sistema de segurança contra incêndio e pânico (PSIP). Contudo, tal sistema já se encontra em vias de contratação por meio do processo licitatório consubstanciado na **TOMADA DE PREÇOS N. 2023.05.19.2.**

Ora, se tal sistema será selecionado pela Administração Pública Municipal por meio de procedimento licitatório e, posteriormente, formalizado o respectivo Contrato Administrativo com a empresa vencedora do certame, não faz sentido manter no Edital Nº 2023/03-SESAU a exigência quanto à previsão na proposta desse sistema, uma vez que será fornecido por outra empresa com contrato vigente perante o município.

A manutenção simultânea da **TOMADA DE PREÇOS N. 2023.05.19.2** e da exigência de que a proposta apresentada para fins da presente seleção contenha o mesmo objeto, decerto, configura um paradoxo incompatível com a formulação adequada da própria proposta. Assim, **pugna-se que seja realizada a devida correção para fins de balizamento adequado das propostas a serem apresentadas pelas entidades/licitantes.**

Ademais, o item 4.1 estabelece um prazo para impugnações de até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação. No entanto, o item 4.2 estabelece prazo diverso do inicialmente estabelecido, razão pela qual resta configurada incompatibilidade jurídica (antinomia) dos respectivos itens, não havendo certeza quanto ao prazo para o exercício regular da impugnação. Veja-se:

- 4.1. Qualquer cidadão poderá **IMPUGNAR** este instrumento convocatório, por escrito, à Comissão de Credenciamento e Edital de Chamamento Público da Secretaria Municipal de Juazeiro do Norte/CE, **devendo protocolar o pedido até 05 (cinco) dias úteis** antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação, em até 03 (três) dias úteis.
- 4.2. **Decairá do direito de impugnar os termos desse Edital perante a administração o licitante que não o fizer até o 3º (terceiro) dia útil** que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação, explicitando falhas ou irregularidades que viciaram esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

Diante das divergências apontadas constantes no Edital, em especial aquela relativa aos valores de repasse em **descompasso com a LOA/2023**, bem como a exigência ilegal e irregular de **CEBAS** e **ausência** de previsão do **piso da enfermagem** no cômputo dos repasses, resta suficientemente demonstrada a **necessidade de devolução de todos os prazos** aos licitantes, uma vez que as **divergências** apontadas são **passíveis de alterar substancialmente a formulação das propostas**, fato este que exige a republicação do edital para correção. Nesse ponto, veja-se a previsão contida no item 4.6 do Edital:

- para o desconhecimento de todos os interessados.
- 4.6. Qualquer **modificação** no edital será disponibilizada no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE (www.juazeironorte.ce.gov.br), bem como no Portal de Licitações dos Municípios do Estado do Ceará (<https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/>) para ciência dos interessados, **reabrindo-se o prazo** inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Em síntese, uma vez que o Edital deve ser republicado, igualmente, deve ser realizada a devolução de todos os prazos aos licitantes. Nesse sentido, igualmente, veja-se o disposto na **Lei Federal nº 8.666/93**:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões,

embora realizados no local da repartição interessada, **deverão ser publicados com antecedência**, no mínimo, por uma vez:

II - **no Diário Oficial** do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º **O aviso publicado conterá** a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º **O prazo mínimo até o recebimento das propostas** ou da realização do evento será:

[...]

II - **trinta dias** para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior;

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

§ 3º **Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação** do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

§ 4º **Qualquer modificação no edital exige divulgação** pela mesma forma que se deu o texto original, **reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido**, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Ora, os dispositivos acima destacados são bastante claros, em especial, o § 4º. Decerto, uma vez que se trata de uma republicação que altera substancialmente os termos do Edital, devendo ser reaberto/devolvido o prazo estabelecido para a apresentação das propostas. Igualmente, veja-se a jurisprudência pacífica dos tribunais pátrios:

A mudança de configuração do objeto licitado demanda a realização de nova estimativa de preço e a reabertura dos prazos para apresentação de propostas. (TCU - Acórdão 2174/2012-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER ÁREA: Licitação | TEMA: Edital de licitação | SUBTEMA: Alteração Outros indexadores: Orçamento estimativo, Proposta, Apresentação, Objeto da licitação, Prazo Publicado: - Informativo de Licitações e Contratos nº 119)

No caso de **alteração de edital de licitação capaz de afetar as propostas dos licitantes deve haver a republicação do instrumento convocatório, com a reabertura do prazo correspondente.** (TCU - Acórdão 6613/2009-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR

RODRIGUES ÁREA: Licitação | TEMA: Edital de licitação | SUBTEMA: Alteração Outros indexadores: Prazo, Formulação, Proposta, Republicação, Apresentação)

É necessária a republicação do edital de licitação e a consequente reabertura de prazo para apresentação de novas propostas mesmo na situação em que tenha sido excluída exigência de qualificação técnica e todos os licitantes tenham sido individualmente comunicados da modificação. (TCU - Acórdão 1608/2015-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER ÁREA: Licitação | TEMA: Edital de licitação | SUBTEMA: Alteração Outros indexadores: Exigência, Republicação, Exclusão, Princípio da publicidade, Qualificação técnica Publicado: - Boletim de Jurisprudência nº 89 de 20/07/2015)

A alteração do instrumento convocatório que comprovadamente afete a formulação das propostas determina a reabertura de prazo de apresentação. (TCU - Acórdão 378/2011-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ ÁREA: Licitação | TEMA: Edital de licitação | SUBTEMA: Alteração Outros indexadores: Prazo, Formulação, Proposta, Apresentação)

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - RETIFICAÇÃO DO EDITAL - NOVAS EXIGÊNCIAS - SEM ALTERAÇÃO NO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS - O processo licitatório, como exigência obrigatória na Administração Pública, tem objetivos de proporcionar a realização do negócio mais vantajoso para a Administração Pública e de assegurar, em condições de igualdade, a participação dos administrados nos negócios que pretende realizar com particulares - O edital vincula os licitantes e a Administração Pública - O edital torna público o processo licitatório, fixa o seu objeto, bem como as condições para a participação dos interessados e o cumprimento do objeto, a modalidade e o tipo da licitação - Embora se admita a possibilidade de retificação do instrumento convocatório, o Poder Concedente deve reabrir o prazo para possibilitar os interessados se adequarem ao novo edital. (TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10000205172901001 MG, Relator: Renato Dresch, Data de Julgamento: 17/12/2020, Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 17/12/2020)

Logo, resta claramente demonstrada a necessidade de reconhecimento da ilegalidade apontada, devendo a administração pública municipal realizar nova alteração para adequar o prazo para apresentação das propostas em consonância com a legislação federal e municipal e, conseqüentemente, reabrir/devolver todos os prazos.

6. CONCLUSÃO

Assim, diante do exposto, **requer o impugnante:**

- a) o recebimento regular desta impugnação;
- b) Sejam **declarados/reconhecidos os vícios apontados** e, conseqüentemente, realizadas as modificações necessárias no Edital para a sua devida compatibilização com a legislação, bem como com as peças orçamentárias, sob pena de nulidade absoluta do certame;

- c) Uma vez realizadas as alterações no Edital, seja **republicado o Edital e devolvidos** todos os **prazos**, nos termos do **item 4.6 do Edital**, bem como **art. 21, §4º da Lei de Licitações**.

Nestes termos, pede deferimento.

Juazeiro do Norte-CE, 06 de junho de 2023.

Atenciosamente,

gov.br

Documento assinado digitalmente
MICHELE DE CASTRO SILVA PROTASIO
Data: 06/06/2023 15:55:02-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

INSTITUTO DIVA ALVES DO BRASIL
Michele Protásio
Diretora Adm/Financeiro

Rua Cristóvão Colombo, 82, CEP 14.770.000, Bairro Centro, Colina- SP, contato@institutohumaniza.com.br

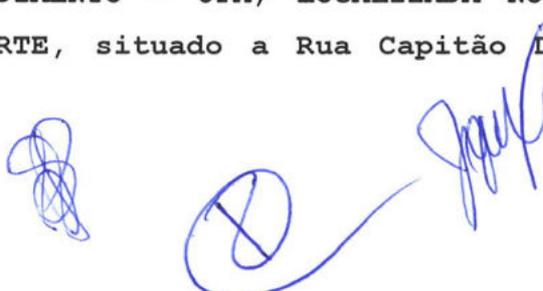
**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE
DE LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE/CE**

EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N.º 2023/03-SESAU

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO SEM FINS
LUCRATIVOS, QUALIFICADA NO ÂMBITO DESTES MUNICÍPIO COMO
ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA SAÚDE PARA A GESTÃO, OPERACIONALIZAÇÃO
E EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE NA UNIDADE DE PRONTO
ATENDIMENTO - UPA.**

INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS "HUMANIZA",
pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o
nº 27.450.038 /0001-12, com sede na Rua Cristóvão Colombo,
nº 82, Centro- Colina/SP, CEP. 14.770-000, representada por
seu Diretor Presidente **VITOR HENRIQUE MACHADO GOMES,**
brasileiro, casado, engenheiro de produção, portador do RG
nº 43.918.908-1 e do CPF/MF nº 368.595.208-09, por seus
advogados (procuração em anexa), vem à ilibada presença dessa
autoridade administrativa apresentar **IMPUGNAÇÃO AO
INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO,** pelas razões de fato e de direito
a seguir expostas:

Trata-se de processo administrativo
destinado a celebrar contrato de gestão objetivando a
operacionalização e execução dos serviços de saúde na **UNIDADE
DE PRONTO ATENDIMENTO - UPA, LOCALIZADA NO MUNICÍPIO DE
JUAZEIRO DO NORTE,** situado a Rua Capitão Domingos, s/n,





Rua Cristóvão Colombo, 82, CEP 14.770.000, Bairro Centro, Colina- SP, contato@institutohumaniza.com.br

Limoeiro, por um período de 12 meses tendo início a partir da data de sua assinatura, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas atualizações, Lei Federal nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019 e suas atualizações, Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e suas atualizações, regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.726, de 27 de abril de 2016, Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999 e suas atualizações, regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.100, de 30 de junho de 1999, Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998 e suas atualizações, Lei Complementar nº. 187, de 16 de dezembro de 2021, Lei Estadual nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997, e suas atualizações, Lei Municipal nº 4311, de 28 de abril de 2013, revisada pela Lei Municipal nº 4.565, de 21 de dezembro de 2015, regulamentadas pelo Decreto Municipal nº 97, de 12 de maio de 2014, atualizado pelos Decretos Municipais nº 395, de 04 de maio de 2018 e o de nº 663, de 20 de junho de 2021, assim como ao regramento correspondente às normas do Sistema Único de Saúde (SUS), emanadas do Ministério da Saúde, Legislação Federal e Estadual.

A sessão de recebimento dos envelopes de habilitação e proposta de trabalho está prevista para o dia 15 de junho às 10h00min.

Todavia, da maneira como confeccionado o edital, há vícios que comprometem a ampla concorrência e maculam a legalidade do processo, motivo pelo qual deve ser retificado, vejamos:

1. DO DIREITO INVOCADO

1.1. DO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DA SAÚDE - CEBAS

O item 7.2.2.5.3 do edital dispõe os documentos exigíveis para a comprovação técnica. Dentre eles, encontra-se a solicitação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e da Saúde - CEBAS:

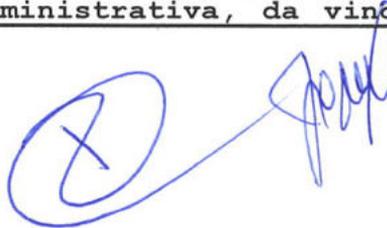
7.2.2.5.3. Portaria do Ministério da Saúde, publicada em Diário Oficial da União (DOU) que valida o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social e da Saúde (CEBAS) para a proponente OU Protocolo de requerimento da Certificação OU Protocolo de requerimento para Renovação de Certificação OU Portaria de renovação de Certificação feita de forma eletrônica, via Sistema de Informação de Gerenciamento da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistencial Social e da Saúde (SISCEBAS).

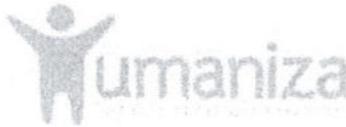
Com a atribuição de habilitação às entidades possuidoras de CEBAS, a licitante fere a ampla concorrência devida ao certame, vez que referido certificado já garante imunidade tributária aos possuidores.

Desta forma, haverá inequívoca vantagem das entidades possuidoras de CEBAS em detrimento das demais, vez que, além de gozarem da imunidade tributária, serão privilegiadas com a habilitação no certame em questão.

Acerca dos princípios norteadores das licitações, dispõe o Art. 3º da Lei 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao





Rua Cristóvão Colombo, 82, CEP 14.770.000, Bairro Centro, Cotia- SP, contato@institutohumaniza.com.br

instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso)

Pois bem, da leitura do comando se depreende que todos os procedimentos licitatórios se vinculam aos princípios básicos do Art. 3º da Lei 8.666/1993, bem como do Art. 37 da Constituição Federal.

Desta forma, a exigibilidade do CEBAS afronta expressamente o princípio da igualdade, vez que as participantes que não possuem CEBAS são prejudicadas, por não possuir a imunidade tributária.

Dispõe a SÚMULA nº 17 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Em procedimento licitatório, não é permitido exigir-se, para fins de habilitação, certificações de qualidade ou quaisquer outras não previstas em lei.

Ou seja, a exigência de CEBAS, como condição de participação e credenciamento, frustra expressamente a orientação da referida Súmula.

Trata-se de exigência em demasia gravosa e que compromete sobremaneira o universo de licitantes, a igualdade entre os concorrentes e a competitividade da disputa ao determinar como condição de participação a apresentação da cópia de qualificação.

Rua Cristóvão Colombo, 82, CEP 14.770.000, Bairro Centro, Colina- SP, contato@institutohumaniza.com.br

A lei de licitações veda à administração a inserção no instrumento convocatório de cláusulas que frustram o caráter competitivo da licitação, vejamos:

Art. 22

(...)

1º É vedado aos agentes públicos:

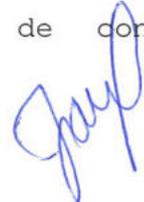
I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991. (g.n)

Ora, não é crível à administração inovar e lançar no instrumento convocatório regras incondizentes com o previsto na lei de licitações, motivo pelo qual, também por esse motivo o edital deve ser retificado.

Cumulativamente, observa-se o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. PRESCINDÍVEL. **CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICINETE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SAÚDE (CEBAS). DESNECESSÁRIA. PARTICIPAÇÃO.** CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE.

1. O objetivo principal da licitação é obter a proposta mais vantajosa à Administração Pública, o que se alcançará se houver a garantia da competitividade ampla, com o maior número possível de concorrência,



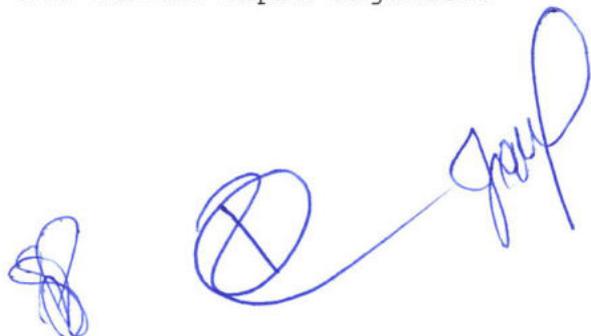
Rua Cristóvão Colombo, 82, CEP 14.770.000, Bairro Centro, Colina- SP, contato@institutohumaniza.com.br

desnecessária, assim, a exigência do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS). 2. O objeto do Edital de Chamamento Público não diz respeito a questões da alçada do Conselho Municipal de Saúde. 3. Deve ser reaberto o processo licitatório, referente à Permissão de Uso de bens móveis e imóveis, somente, a fim de que **não seja exigida a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS) pelas entidades proponentes.** (TRF-4 - AG: 50381412420184040000 5038141-24.2018.4.04.0000, Relator: LUÍS ALBERTO D' AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 15/05/2019, QUARTA TURMA)

Portanto, a medida de rigor que se impõe é a retificação do instrumento convocatório para o fim de excluir a exigibilidade da comprovação do CEBAS, sob pena de frustração do caráter competitivo e da igualdade entre os licitantes.

2. CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer seja recebida, processada e julgada a presente impugnação, dando-lhe total provimento e determinado a retificação do instrumento convocatório, nos termos supra arguidos.



Rua Cristóvão Colombo, 82, CEP 14.770.000, Bairro Centro, Colina- SP, contato@institutohumaniza.com.br

Se assim não entender Vossa Senhoria, fica resguardo o direito de representação (impugnação) junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Nestes termos, pede deferimento.

Colina/SP, 02 de junho de 2023.

VITOR HENRIQUE MACHADO
GOMES:36859520809

Assinado de forma digital por
VITOR HENRIQUE MACHADO
GOMES:36859520809

INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS "HUMANIZA"
VITOR HENRIQUE MACHADO GOMES

