

OFÍCIO 1187/2021

Florianópolis, 27 de outubro de 2021.

Ilmo. Sr.

Presidente da Comissão Interna de Contrato de Gestão em Serviços De Saúde
Secretaria de Estado da Saúde
Estado de Goiás - GO

Assunto: Edital de Chamamento Público Nº 02/2021-SES/GO
Processo Administrativo Nº 202100010000965

O Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde - IDEAS, organização social, devidamente inscrita no CNPJ/MF sob o Nº 24.006.302/0004-88, estabelecida no Hospital de Caridade de Jaguaruna, localizado à Rua Deputado Joaquim Ramos, n. 125, Centro, Jaguaruna/SC, CEP 88.715-000, representada neste ato, com força em seu Estatuto Social, por intermédio de seu Diretor Executivo, Sandro Natalino Demetrio, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 7.4 do Edital nº 02/2021 – SES/GO, interpor o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face do resultado preliminar de habilitação do Chamamento Público nº 02/2021, o que faz consubstanciado nos seguintes fatos e fundamentos jurídicos:

I – TEMPESTIVIDADE

O resultado preliminar dos envelopes de habilitação do Chamamento Público nº 02/2021 foi divulgado na internet em 25/10/2021, segunda-feira. Conforme estabelecido no subitem 7.4. do edital, caberá recurso no prazo de 02 (dois) dias úteis após a publicação do Informativo de Resultado Preliminar e cuja contagem terá início no primeiro dia útil subsequente.

Assim, a tempestividade do presente recurso é incontestável, razão pela qual requer seja recebido, conhecido e regularmente processado, acolhendo-se, ao final, integralmente suas alegações.

II – SÍNTESE DO PROCEDIMENTO

O Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde - SES, lançou o Edital de Chamamento Público nº 02/2021 para fins de “seleção de organização social em saúde para celebração de Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento, a

¹ <https://www.saude.go.gov.br/files/licitacoes/chamamento-publico/2021/policlinica-formosa/Somos-todos.pdf>

operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde, em regime de 12 horas/dia, na POLICLÍNICA REGIONAL – UNIDADE FORMOSA”.

Para fins de habilitação no certame, a entidade recorrente (Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS), qualificada como organização social no âmbito estadual, apresentou, tempestivamente, os envelopes que continham, na íntegra, a documentação exigida pelo edital do certame.

Em que pese a inequívoca regularidade e obediência às condições de participação, sobreveio resultado preliminar pela inabilitação do Instituto recorrente.

Entretanto, conforme será demonstrado, as condições de habilitação foram devidamente cumpridas pela entidade recorrente, inexistindo motivo ou irregularidades a subsidiar o ato decisório que alijou a proponente do certame. Igualmente, merece revisão a i. decisão de habilitação da entidade declarada vencedora, consoante fatos e fundamentos que passa-se a expor.

III – RAZÕES E FUNDAMENTOS DO RECURSO

III.1. Efetivo cumprimento das condições de habilitação pelo IDEAS.

A Comissão Interna após apreciação da documentação contida nos envelopes de Habilitação declarou inabilitada o IDEAS pelos seguintes motivos:

“b) Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – em razão do Descumprimento da Lei 15503/2005, tendo em vista que a quantidade de associados ultrapassa o limite de 55% de membros associados no Conselho de Administração previstos na alínea ‘a’, artigo 3°. Uma vez tratar-se de Organização Social, interfederativa e que poderia fazer jus à exceção prevista no Despacho 1637/2021 que prevê que ‘verificar se a qualificação se deu pelo aventado regime singular e que o respectivo estatuto social não sofreu alterações desde então[...]’, essa Comissão buscou averiguar tal situação. Ocorre que o Estatuto Social foi alterado em agosto do corrente ano, não se encaixando portanto em tal orientação jurídica; Os demonstrativos contábeis para apuração e comprovação da boa situação financeira da entidade IDEAS, foram apresentados. No entanto quanto à apresentação do Balanço Patrimonial, ocorre a duplicidade e divergência entre as informações contábeis apresentadas, não justificadas, considerando que ambos referem ao mesmo exercício de 2020. Ressaltamos que, em teoria, ambos demonstrativos apresentados os índices atendem quanto ao critério de comprovação da boa situação financeira, sendo superiores a 1(um), no entanto na impossibilidade de atribuir qual o balanço é o devido, **fica prejudicado a comprovação prevista no item 1.3 edital.**” (o grifo não consta do original)

Em síntese, há dois aspectos a serem esclarecidos: i) a modificação do Estatuto Social (com o não atendimento do limite de 55% do Conselho de Administração); e ii) a duplicidade de Balanço Patrimonial. Vejamos.

i) Da Modificação do Estatuto Social (não atendimento ao limite de 55% do Conselho de Administração)

O Instituto foi qualificado como Organização Social de Saúde pelo Estado de Goiás por meio do Decreto nº 9.814, de 18 de fevereiro de 2021. Sua qualificação se deu com base no § 2º, do artigo 2º, da Lei Estadual 15.503/2015, que estabelece:

“Ficam dispensadas do cumprimento do disposto nas alíneas “a”, “c”, “d”, “e”, “f” e “g” do inciso II do art. 2º e nos arts. 3º a 5º desta Lei, para fins de qualificação como organização social no Estado de Goiás, as pessoas jurídicas de direito privado como tais já qualificadas perante a União, os demais Estados e o Distrito Federal, de reconhecida experiência, especialmente técnica, nas áreas de suas atuações, cuja qualificação dar-se-á igualmente por decreto do Chefe do Executivo.” (o grifo não consta do original)

A previsão legal acima abarca às entidades interfederativas, que são aquelas qualificadas como Organizações Sociais por mais de uma entidade da federação brasileira, e as permite celebrar Contratos de Gestão com quaisquer dos entes que a certificaram como tal.

Portanto, é necessário avaliar as características comuns das entidades interfederativas dentro das legislações que qualificam como Organização Social, assim, há os seguintes requisitos comuns em todas às Leis: *a) não podem ter finalidade lucrativa e todo e qualquer legado ou doação recebida deve ser incorporado ao seu patrimônio; de igual modo, os excedentes financeiros decorrentes de suas atividades; b) finalidade social em qualquer das áreas previstas nas legislações - ensino, saúde, cultura, ciência, tecnologia e meio ambiente, entre outros; c) possuir órgãos diretivos colegiados; d) publicidade de seus atos; e) submissão ao controle do Tribunal de Contas dos recursos oficiais recebidos; e f) celebração de um contrato de gestão com o Poder Público, para a formação da parceria e a fixação das metas a serem atingidas e o controle dos resultados.*

É público que o IDEAS já estava qualificado como Organização Social em diversos estados da Federação antes da qualificação no Estado de Goiás, a saber (docs. anexo):

- ✓ Estado de Santa Catarina, Decreto nº 1.474, de 2 de fevereiro de 2018;
- ✓ Estado do Rio de Janeiro, Resolução Conjunta SECG/SES nº 46, de 22 de outubro de 2019; e
- ✓ Estado da Bahia, Resolução nº 44/2020, de 8 de dezembro de 2020.

Ademais, mantém contratos de gestão com os parceiros públicos acima mencionados, entre outros municípios, e possui todos os requisitos de entidade interfederativa.

Não obstante o despacho nº 1637/2021-GAB, a Lei do Estado de Goiás, ao qualificar as entidades interfederativas, dispensa-as do cumprimento de certos requisitos

específicos, ou seja, tais entidades não estão obrigadas a atender as alíneas “a”, “c”, “d”, “e”, “f” e “g” do inciso II do art. 2º e os arts. 3º a 5º, da Lei 15.503/2015.

O afastamento de tais exigências não é temporário, não há na norma estadual possibilidade de reversão da qualificação, caso deixe de atendê-los em determinado tempo, bem como não limita a celebração de Contrato de Gestão ou condiciona sua assinatura ao atendimento da composição do Conselho de Administração e Fiscal, por exemplo. Caso fosse essa a intenção do Poder Público, o IDEAS sequer deveria ter sido qualificado pelo Estado de Goiás.

Após a data de sua qualificação o Estatuto Social do IDEAS sofreu cinco alterações, de acordo com a Certidão de Breve Relato. Todavia, em nenhuma delas foi modificado suas características de entidade interfederativa, conforme quadro demonstrativo.

Protocolo de alteração	Assembleia realizada em:	Artigo do Estatuto modificado	Motivo da modificação
1167	24/03/2021	Primeiro	Retificação de endereço de filial
1183	05/04/2021	Primeiro	Criação de filiais com indicação de seus endereços
1208	21/06/2021	Primeiro	Criação de filiais com indicação de seus endereços
		22	Alteração da composição do Conselho Administrativo
		Parágrafo único do artigo 34	Previsão, na hipótese de extinção ou desqualificação do IDEAS, a destinação do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, ao patrimônio – além do Estado – do Município ou do Distrito Federal ou ao de outra organização social qualificada, no âmbito do Estado, Município ou Distrito Federal, que possua o mesmo objeto, na proporção dos recursos e bens por aqueles alocados por meio do contrato de gestão
		Demais deliberações	Entrada do Sr Vilcinei Marcio Weirich (Conselheiro Administrativo e autorização da designação do Sr Paulo Rogério D'avila Franca como Secretário Interino;
1230	26/07/2021	Deliberações	Apreciação das demonstrações contábeis
1231	09/08/2021	Primeiro	Criação de filiais com indicação de seus endereços
		Demais deliberações	Aprovação de projeto para participação em certame e Entrada do Sr. Diego Gotardo (Conselheiro Administrativo)

Reitera-se, que em nenhuma das modificações estatutárias o IDEAS deixou de atender o espírito das legislações das Organizações Sociais; inclusive a alteração do artigo 22 do Estatuto Social (protocolo 1208) foi ao encontro da Lei Estadual nº 15.503/2015.

De fato, não houve mudança substancial no Conselho de Administração da entidade que justificasse a modificação do entendimento por sua qualificação junto ao Estado de Goiás, situação que demanda o necessário reconhecimento de sua habilitação.

Contudo, caso não seja esse o entendimento da Douta Comissão, o que se admite apenas hipoteticamente, cabe demonstrar que o Estatuto Social prevê em seu artigo 27, inciso II, a composição do Conselho de Administração nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei Estadual, bem como todos os demais requisitos legais exigidos para todas as outras entidades qualificadas como Organização Social:

II – Segunda possibilidade de composição:

- a) Até 55% (cinquenta e cinco por cento) no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
- b) 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
- c) 10% (dez por cento) de membros eleitos pelos empregados da entidade.

O próprio poder público estadual estimula a qualificação como Organização Social do maior número possível de entidades de direito privado, com a finalidade de maior concorrência entre os interessados e garantir que a melhor escolha seja feita pela administração estadual. Se permanecer o entendimento da Comissão, ora recorrido, tal fato não ocorrerá no presente chamamento, uma vez que restou habilitada apenas uma única instituição (Instituto CEM), e que, salvo melhor juízo, tem a mesma sistemática do Estatuto Social do IDEAS.

II.2. Duplicidade de Balanço Patrimonial.

O IDEAS apresentou o Balanço Patrimonial elaborado pelo SPED – Sistema Público de Escrituração Digital² – e os índices de liquidez elaborados em 31/12/2020, com valores arredondados (fls. 82 a 94), para atender o subitem 5.3, i, do Edital³, conforme capa de fls. 81.

Para atendimento do subitem i.3.⁴, os índices de liquidez foram elaborados de maneira detalhada, sem arredondamentos. Além disso, o Instituto anexou Balanço Patrimonial pormenorizado, com as Notas Explicativas (fls. 100 a 119), bem como a ata do Conselho de Administração que aprovou as contas do exercício de 2020 (fls. 121 a

² DECRETO Nº 9.555, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2018

³ i) Cópia autenticada ou extrato de balanço patrimonial e demonstração contábil do último exercício social, já exigíveis na forma da lei, que comprove a boa situação financeira da proponente, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios

⁴) A comprovação da boa situação financeira da empresa proponente será efetuada com base no balanço apresentado, a ser formulada, formalizada e apresentada pela proponente, e assinada por profissional registrado no Conselho de Contabilidade

128), na intenção de colaborar com a avaliação/entendimento da Comissão Interna da SES/GO.

Não há que se falar em duplicidade ou divergência de documentos, uma vez que os balanços contêm as mesmas informações e a diferença, se é que ela ocorre, está na forma de apresentação e detalhamento dos números contábeis.

Neste exato sentido, é o ensinamento da Professora Simone Zanotello de Oliveira⁵:

“Nossa empresa pode participar de licitações, se utilizar o Sped no lugar do balanço patrimonial?”

No que tange aos questionamentos efetuados por V. Sa., consignamos o que segue:

O SPED refere-se à substituição da escrituração em papel pela Escrituração Contábil Digital – ECD, com a transmissão em versão digital.

Nesse caso, entendemos que o SPED não substitui o balanço, mas somente o complementa.

Atualmente, os órgãos solicitam o balanço, pois é através dele que serão verificados os índices financeiros; e para aqueles que estão obrigados à escrituração digital, o SPED também é solicitado, para verificação do cumprimento dessa exigência. Portanto, em nosso entendimento, um documento não substitui o outro.” (o grifo não consta do original)

O esclarecimento acima é corroborado ainda com próprio entendimento da Comissão que manifestou **“ambos demonstrativos apresentados os índices atendem quanto ao critério de comprovação da boa situação financeira, sendo superiores a 1(um),”** (o grifo não consta do original); ou seja, a Organização Social IDEAS atendeu plenamente o Chamamento Público.

Assim, é certo que a apontada inconsistência retrataria irregularidade estritamente formal, **incapaz materialmente de prejudicar a análise das condições de habilitação da entidade participante ou gerar prejuízos à regularidade do certame.**

Isso porque, conforme previsto no instrumento convocatório, “é facultada, à Comissão Interna de Chamamento Público – CICP ou ao Secretário de Estado da Saúde, em qualquer fase da seleção, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo” (Item 6.13).

Com efeito, seja porque **“o desatendimento de exigências formais não essenciais não importará no afastamento da instituição”** (Item 9.6 do edital), seja porque **“não pode a Administração Pública se pautar pelo formalismo, caracterizado pelo excesso de formalidade que prejudica a própria finalidade última do certame, qual seja, a preservação do interesse público”** (TCE-GO. Denúncia Nº 201500047003031.

⁵ <https://licitacao.com.br/index.php/substituir-o-balanco-patrimonial-por-sped/>

Plenário. Relator Conselheiro Kennedy Trindade. Julgamento em 20/01/2006), há de ser revisto ato que promoveu a inabilitação do proponente IDEAS.

Hão de ser observados, ainda, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade no julgamento do caso, porquanto a irregularidade apontada, se subsistente, certamente não representa prejuízo à Administração Pública e aos demais proponentes.

Em síntese, “para que haja uma avaliação eficaz da proposta mais vantajosa, é necessário a competição. Assim, não é plausível excluir, pela inabilitação, competidores que apresentem falhas mínimas ou sem maior importância” (TJGO. Duplo Grau de Jurisdição Nº 171479-57.2015.8.09.0051. Quarta Turma Julgadora da 2ª Câmara Cível. Relator Des. Amaral Wilson de Oliveira. Julgamento em 11/10/2006).

No âmbito licitatório, especialmente em certame vultoso e que versa sobre serviço público essencial, é necessário que a avaliação das condições de habilitação seja feita em observância ao princípio da razoabilidade e, em última análise, com interpretação consonante com as normas vigentes, de modo a afastar formalismo exacerbado.

Nesse sentido, a orientação do Tribunal de Justiça de Goiás, inclusive, é retratada em recentes precedentes, de inegável similitude à hipótese concreta:

MANDADO DE SEGURANÇA. INSTRUMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO. GERENCIAMENTO DO HOSPITAL ESTADUAL DE URGÊNCIAS DE ANÁPOLIS DR. HENRIQUE SANTILLO. HUANA. INABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE DECRETO DE QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL EM SAÚDE. BUROCRACIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. QUALIFICAÇÃO COMO OS EM SAÚDE POUCOS DIAS APÓS A SESSÃO DE HABILITAÇÃO. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. PONDERAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA A DA SEGURANÇA JURÍDICA. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE INABILITAÇÃO COM BASE EM FORMALISMO EXCESSIVO. 1. Na fase de habilitação, deve-se evitar exigências ou rigorismos inúteis. Não se pode olvidar que o objetivo maior da licitação é garantir que a administração possa adquirir bens e serviços de qualidade, de acordo com a proposta mais vantajosa e conveniente. Portanto, quanto maior número de licitantes aptos a prestar o serviço, melhor será para a administração. 2. O princípio do formalismo moderado permite a correção de falhas ao longo do processo licitatório, sem desmerecer o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Busca-se, assim, uma ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, ostentando importante função no cumprimento dos objetivos descritos no art. 3º da lei de licitações: busca da proposta mais vantajosa para a Administração, garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável. 3. **A licitação não é um fim em si mesma. Por óbvio, as formalidades existem para proteger a essência, a finalidade da licitação, a fim de que não se ultrapassem princípios, direitos e valores importantes na consecução do seu fim.** Sendo assim, formalmente é suficiente a verificação se a proposta contém aquilo que é obrigatório e não omitiu aquilo que é proibido. 4. Concorrente que sagrou-se vencedora no certame, o que demonstra a necessidade de privilegiar a supremacia do interesse público sobre a lei editalícia. 5. **Não se mostra razoável e coerente, excluir do certame o concorrente que, a despeito de vício já sanado (decreto de habilitação em OS em**

saúde) ofereceu a melhor técnica, ainda mais se tratando de gestão de hospital estadual que notoriamente vem enfrentando crise financeira. 6. Inviável inabilitação, com base em formalismo excessivo na interpretação do edital, sob pena de afastamento de proposta mais vantajosa à Administração Pública SEGURANÇA CONCEDIDA (TJGO. Mandado de Segurança Nº 5002711-03.2019.8.09.0000. 5ª Câmara Cível. Relator Des. Marcus da Costa Ferreira. Julgamento em 24/09/2019).

Impedir a Administração Pública de selecionar e eventualmente contratar com a proposta mais vantajosa, notadamente no contexto do presente certame, em que o desatendimento assinalado é materialmente incapaz de prejudicar a análise das condições de habilitação da entidade participante ou gerar prejuízos à regularidade do certame, com efeito, viola o interesse público, que reclama o maior número possível de concorrentes.

III.2. Necessária inabilitação do Instituto CEM.

A única entidade habilitada para prosseguimento foi o Instituto CEM, consoante depreende-se da ata de resultado preliminar:

Após apreciação da documentação contida nos ENVELOPES DE HABILITAÇÃO, constatou-se como HABILITADA a seguintes organização social:

a) Instituto CEM

Não obstante, em certame em tudo assemelhado (Edital de Chamamento Público n.º 01/2021 - Hospital Estadual Geral e Maternidade de Uruaçu - HEMU⁶), o Instituto CEM havia sido inicialmente inabilitado exatamente em razão de irregularidades na composição de seu Conselho de Administração:

7) INSTITUTO CEM (INABILITADA): a) Observa-se o descumprimento do art. 3º da Lei 15503/2005 quanto à composição do Conselho de Administração da entidade.

Naquela ocasião, a entidade alegou o preenchimento das condições de habilitação, em percentual diverso do estabelecido pela Lei Estadual nº 15.503/2005:

⁶ Disponível em: <https://www.saude.go.gov.br/prestacao-de-contas/consorcios-publicos-em-saude/799-chamamento-publico-2021/12837-aviso-de-chamamento-publico-n-01-2021-hospital-estadual-geral-e-maternidade-de-uruacu-hemu>

Conselho de Administração do Instituto CEM				
Art. 3º, I da Lei 15.503/2005	Qtd.	%	Nome	Cumprimento dispositivo legal
Alínea "a" (até 55%)	2	40%	Fábio Antonio Valarelli e Buffalo	Conselheiros eleitos entre membros ou associados do INSTITUTO CEM
			Ilmara de Jesus Soares do Nascimento	
Alínea "b" (35%)	2	40%	Enivaldo Campos Rodrigues	Membros eleitos dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral.
			Reginaldo Rocha Galvão	
Alínea "c" (10%)	1	20%	Rogério Ribeiro da Silva	Membro eleito pelos empregados do INSTITUTO CEM.
TOTAL	5	100%		

Nesse sentido, o entendimento da i. Comissão de Seleção pela habilitação da entidade, após anterior inabilitação do Instituto CEM exatamente por descumprimento dos percentuais de composição de seu Conselho de Administração, configura conduta contraditória por parte da Administração Pública, atraindo ao caso o instituto *venire contra factum proprium*, que representa o exercício de uma posição jurídica em contradição com o comportamento assumido anteriormente por quem o exerce. Tal prática é tida como inadmissível no sistema jurídico (STF, MS 29931, rel. Min. Dias Toffoli, j. em 18.11.2010) e também configura violação aos princípios da boa-fé e da confiança, que regem a relação entre Administração Pública e Administrados.

De fato, se válido o entendimento da i. Comissão de Seleção para habilitação do Instituto CEM, por isonomia também haveria de ser empregado o fundamento em relação ao IDEAS. Caso contrário, é indispensável a inabilitação do Instituto CEM, com a necessária fixação de prazo para apresentação de novos envelopes habilitatórios, nos termos do §3º do artigo 48 da Lei Federal nº 8.666/93.

IV – PEDIDOS

Ante o exposto, requer o Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS – o acolhimento de seu Recurso Administrativo, pois tempestivo, para, no mérito, dar-lhe integral provimento a fim de reformar o resultado de inabilitação da entidade no Chamamento Público.

Caso não seja esse o entendimento esta d. Comissão, requer-se a remessa do presente recurso à autoridade superior, em conformidade com as disposições dos §§ 3º e 4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93, para julgamento.



Termos em que,
Pede deferimento.

Cordialmente,

Sandro Natalino Demetrio
Diretor Executivo
Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS

Observação: Para apropriado atendimento de futuras solicitações de informações e eventuais notificações destinadas ao IDEAS solicitamos que estas sejam encaminhadas para o endereço eletrônico (e-mail) co@ideas.med.br que é o serviço de comunicação externa do IDEAS.