



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

AO ESTADO DE GOIÁS
À SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
À COMISSÃO INTERNA DE CHAMAMENTO PÚBLICO - CICIP/GAB/SES-GO

Ref: CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 02/2019-SES/GO
PROCESSO: 201900010009255

O Instituto de Gestão Administração e Pesquisa em Saúde – IGAPS, representado neste ato representado por seu Diretor, Marcelo Queiroz Alcaraz, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, no prazo legal, com fundamento no no §1º, do art. 41, da Lei nº 8.666/93, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO**, o que faz pelas razões que seguem:

DOS FATOS

A Secretaria de Saúde do Estado de Goiás lançou edital de chamamento público visando a Seleção de organização social para celebração de Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde, em regime de 24 horas/dia, no Hospital Estadual de Urgências de Goiânia Dr. Valdemiro da Cruz- HUGO.

Ocorre que referido edital, publicado por essa respeitável comissão, encontra-se eivado de vícios que o tornam absolutamente nulo, posto que contrário a princípios norteadores da administração pública.

O instrumento atribui como critério de pontuação a apresentação do certificado CEBAS, e ainda faz diferenciação entre

INSTITUTO DE GESTAO ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM SAUDE – IGAPS
AV. DOM PEDRO II 288 CJ 72 – BAIRRO JARDIM – SANTO ANDRE- SP



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

atestados de capacidade técnica em razão do tempo de serviços prestados e também em razão do número de leitos, bem como distingue o tempo de qualificação como organização social, critérios estes que ferem a competitividade e ampla participação no certame.

Assim, visando inclusive a celeridade e eficiência com que se deve dirigir e finalizar uma licitação atinente à saúde pública, a presente licitante apresenta IMPUGNAÇÃO ao edital, para que sejam desde logo sanados os vícios e dada continuidade ao certame.

DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

ATRIBUIÇÃO DE PONTUAÇÃO PELA APRESENTAÇÃO DO CEBAS

O Certificado das Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS é regulamentado pela Lei 12.101/09, à qual dispõe sobre certificação de entidades desta natureza e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social.

Referida certificação tem por objetivo conferir à entidade beneficente a isenção do pagamento das contribuições de que tratam os arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212./91. Isenção esta que acarreta um duplo beneficiamento arbitrário ao Licitante que o possuir.

O CEBAS, por si só, traria uma vantagem tributária exacerbada quando da elaboração do projeto técnico em relação aos concorrentes na elaboração do preço da proposta. Além disto, conforme se observa no Quadro de Pontuação referente à Qualificação Técnica (3. Qualidade técnica), "*Grupo E*", o licitante portador do CEBAS se beneficiará de 04 (quatro) pontos apenas por possuir o certificado, atribuindo assim pontuação com significativa relevância dentro da avaliação:

INSTITUTO DE GESTÃO ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM SAÚDE – IGAPS
AV. DOM PEDRO II 288 CJ 72 – BAIRRO JARDIM – SANTO ANDRÉ- SP



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

Grupo E) Certificado de entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) ativo e regular	04
--	----

Note-se que referido certificado não tem serventia para demonstrar qualificação técnica dos serviços prestados pela entidade, mas apenas demonstra atendimento aos requisitos destinados à isenção das contribuições sociais referidas na Lei 12.101/09. Em outras palavras o certificado tem cunho única e exclusivamente tributário, e que se mantido como critério de pontuação importará em concorrência desleal aos licitantes que não o possuem.

A comprovação de qualidade deverá ser implementada por outros meios legais cabíveis, como contratos de gestão firmados com outras municipalidades ou estados, declarações de qualidade de serviços prestados e etc, não devendo ser pontuada a inscrição no CEBAS, que não se presta para fins de qualificação. A exigência do CEBAS, *in casu*, importaria em concorrência desigual, ferindo a ampla participação, afrontando os princípios da isonomia e impessoalidade.

Neste sentido, vale destacar comentários de Hely Lopes

Merrelles:

A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desigule os iguais ou iguale os desiguais (art. 3º, §1º). O desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem de interesse público.¹

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990, pág. 243.



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

Em matéria de licitações e contratos administrativos é cediço que qualquer exigência para fins de pontuação deve restringir-se ao mínimo essencial para a garantia do cumprimento das obrigações pactuadas.

A esse respeito dispõe expressamente a Constituição Federal:

Art. 37. (...)

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

MARÇAL JUSTEN FILHO, no que tange às exigências e disposições contidas no art. supra, faz as seguintes observações:

Quando a CF/88, no art. 37, inc. XXI, **determinou que as exigências seriam as mínimas possíveis**, isso significou submissão da Administração a limitação inquestionável. Não cabe à Administração ir além do mínimo necessário à garantia do princípio da República. Logo, não se validam exigências que, ultrapassando o mínimo, se destinam a manter a Administração em situação "confortável". A CF/88 proibiu essa alternativa.

(...)

A adoção de condições de participação desvinculadas do objeto contratual pode desembocar na invalidade. **São inválidas, primeiramente, as condições não necessárias. Isso se passa naqueles casos de exigências que ultrapassam os requisitos mínimos exigíveis do interessado em formular uma proposta. Caracteriza-se o excesso, provocando a exclusão de pessoas que poderiam executar satisfatoriamente o objeto licitado. O defeito, por assim dizer, é quantitativo. (...)² (Grifos nossos)**

A exigência de uma certificação cuja obtenção é extremamente burocrática e que demanda um lapso temporal longo, prejudica os licitantes que não a

² Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, pp. 380-381



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

possuem previamente, ferindo a isonomia entre os licitantes. Exigência esta passível de ensejar intervenção judicial.

O judiciário do estado do Espírito Santo, por mais de uma vez, **manifestou reconhecer a ilegalidade da pontuação do CEBAS.**

Veja-se passagem das liminares deferidas nos autos dos **mandados de segurança n°s 0005210-73.2014.8.08.0024³ e 0009364-32.2017.8.08.0024⁴**, respectivamente:

"Dispositivo

Ante o exposto, DEFIRO o pedido liminar formulado pela Impetrante, para DETERMINAR à Autoridade Coatora que se abstenha de pontuar quaisquer concorrentes em virtude do item 5.1 e 3.1 do Edital, qual seja, a comprovação de qualidade reconhecida e inscrição ativa no CEBAS, sob pena de crime de desobediência, nos termos do art. 330 do Código Penal. NOTIFIQUE-SE a Autoridade Coatora apontada, para prestar informações no prazo legal (art. 7º, inciso I, da Lei nº 10.016/09). Cientifique-se o órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, enviando-lhe cópia da inicial sem documentos, para que, querendo, ingresse no feito (art. 7º, II, LMS). Após, ao Ministério Público Estadual. Intime-se a parte Autora acerca deste pronunciamento. Servirá a presente cópia como mandado, a ser cumprido por OFICIAL DE JUSTIÇA DE PLANTÃO. Diligencie-se.

Às fls. 157 o Estado do Espírito Santo informou que a cláusula editalícia impugnada pela empresa impetrante foi objeto de revisão por parte da Administração Pública (SESA), com a consequente exclusão da exigência da comprovação do CEBAS do corpo do Edital SESA nº. 001/2014, situação que importa na perda do objeto da presente demanda, impondo-se sua extinção sem resolução do mérito,

³ Mandado de Segurança nº 0005210-73.2014.8.08.0024, 2ª Vara da Fazenda Pública, Vitória/ES.

⁴ Mandado de Segurança nº 0009364-32.2017.8.08.0024, 3ª Vara da Fazenda Pública de Vitória/ES.

INSTITUTO DE GESTÃO ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM SAÚDE – IGAPS
AV. DOM PEDRO II 288 CJ 72 – BAIRRO JARDIM – SANTO ANDRÉ - SP



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

por ausência superveniente do interesse de agir, na forma do artigo 267, inciso VI do CPC."

"Por outro lado, menciona a Impetrante que tal exigência seria ilegal, uma vez que referido certificado tem natureza tributária, não dizendo respeito ao objeto da licitação, isto é, não serviria como garantia ao fiel cumprimento do contrato administrativo, eis que se limita a isentar a entidade beneficiária de determinados tributos. Assim, cumpre destacar que, ao analisar a instituição do CEBAS, que foi regulamentado no âmbito federal pela Lei nº 12.101/09, nota-se, por seu preâmbulo, que a norma "dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social".

[...]

Ante o exposto, DEFIRO o pedido liminar formulado pela Impetrante, para DETERMINAR à Autoridade Coatora que se abstenha de pontuar quaisquer concorrentes em virtude do item 5.1 do Edital, qual seja, a "APRESENTAÇÃO DE CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS, instituída pela Lei Federal nº 12.101, de 27 de novembro de 2009 válido", até ulterior deliberação deste juízo."

Inclusive, o tema em comento já foi objeto de "Procedimento Preparatório" por parte do Ministério Público Federal em situação análoga (nº 1.16.000.003155/2011-43):

"Em vista de todas essas razões, o Ministério Público Federal encontra-se absolutamente convencido de que o Edital de Chamamento Público nº 01/2011, da SESAI, deve ser revisto para excluir a exigência de CEBAS para as entidades que apresentaram propostas, em especial porque: a) a exigência configurou concretamente uma restrição quantitativa à participação de entidades com atuação na área de saúde indígena, ferindo os princípios da isonomia e da impessoalidade,"

INSTITUTO DE GESTÃO ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM SAÚDE – IGAPS
AV. DOM PEDRO II 288 CJ 72 – BAIRRO JARDIM – SANTO ANDRÉ - SP



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

Com efeito, afigura-se desarrazoado exigir que as entidades que poderão executar ações complementares na atenção à saúde cumpram todos os requisitos previstos na legislação para a obtenção do CEBAS, uma vez que seus escopos de atuação são diversos.

CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO VINCULADO AO TEMPO DE GESTÃO E TEMPO DE QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Ainda no que concerne ao quadro de pontuação do edital em comento, no mesmo item 3, "Qualidade Técnica", Grupos A, B e C, atribui-se o total de 20 pontos em decorrência de atestados com tempo de gestão, fazendo diferenciação de valor em razão do tempo de gestão:

Avalia a capacidade gerencial da proponente quando a administrar um hospital e conduzir as ações assistenciais com bom nível de desempenho, com equipe titulada nas áreas que se propõe assistir		por item	Total
	Grupo B) Comprovação de gerenciamento em unidade Hospitalar com mais de 50 leitos, por mais de 10 (dez) anos	04	
	Grupo B) Comprovação de gerenciamento em unidade Hospitalar com mais de 50 leitos, de 5 a 9 anos e 11 meses	02	
	Grupo B) Comprovação de gerenciamento em unidade Hospitalar com mais de 50 leitos, de 2 a 4 anos e 11 meses.	01	
	Grupo C) Comprovação que possui hospital própria por mais de 10 (dez) anos	04	
	Grupo C) Comprovação que possui hospital própria por mais de 05 (cinco) anos	02	

INSTITUTO DE GESTÃO ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM SAÚDE – IGAPS
AV. DOM PEDRO II 288 CJ 72 – BAIRRO JARDIM – SANTO ANDRÉ - SP



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

Outra diferenciação disposta no edital, ainda, apresenta-se na mesma sequência, quando o Instrumento atribui pontuação diversa a depender do tempo de qualificação como organização social:

Grupo D) Qualificação como Organização Social em Goiás e/ou outra Unidade da Federação por mais de 10 (dez) anos	04
Grupo D) Qualificação como Organização Social em Goiás e/ou outra Unidade da Federação por de 05 a 9 anos e 11 meses	02
Grupo D) Qualificação como Organização Social em Goiás e/ou outra Unidade da Federação por de 01 a 04 anos e 11 meses	01

É sabido que em matéria de licitações e contratos administrativos qualquer exigência para fins de qualificação deve se restringir ao mínimo essencial para a garantia do cumprimento das obrigações pactuadas, conforme fundamentação acima aventada.

Deve-se notar que a gestão de unidade com determinado tempo ou ainda o tempo de qualificação como organização social não importam em qualquer espécie de capacitação "indispensável", motivo pelo qual a valoração distinta em relação à critério de "tempo" afronta, no mínimo, o princípio da competitividade, restringindo a ampla concorrência, vício este passível inclusive de interferência pelo poder judiciário:

INSTITUTO DE GESTÃO ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM SAÚDE – IGAPS
AV. DOM PEDRO II 288 CJ 72 – BAIRRO JARDIM – SANTO ANDRÉ - SP



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

- a) Caso essa comissão entenda necessário, seja o presente certame **SUSPENSO** até o julgamento da presente impugnação;
- b) a reavaliação por essa Douta Comissão acerca da atribuição de pontuação ao CEBAS, **devedo excluir tal certificado como critério de pontuação;**
- c) a reavaliação por essa Douta Comissão também no que concerne às diferenciações relacionadas a tempo, **devedo-se afastar tais distinções;**
- d) seja dado total provimento à presente impugnação, **deixando-se de atribuir pontuação em razão do CEBAS e também afastando qualquer diferenciação em decorrência de tempo, seja relação aos atestados de capacidade técnica ou no que tange a qualificação como organização social.**

INSTITUTO DE GESTAO ADMINISTRACÃO E PESQUISA EM SAUDE – IGAPS
AV. DOM PEDRO II 288 CJ 72 – BAIRRO JARDIM – SANTO ANDRE- SP



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PROVA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA POR MEIO DE ATESTADOS DE CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO COM FIXAÇÃO DE VOLUME E TEMPO MÍNIMO. INABILITAÇÃO. ILEGALIDADE. 1. Em mandado de segurança a petição inicial e as informações da autoridade fixam os pontos controvertidos submetidos ao juízo, sendo defeso ao impetrante alterar o pedido ou seus fundamentos após a apresentação das mesmas. (Precedentes do STJ: MS 7253/DF, MS 4196/DF, ROMS 12797/RJ, ROMS 22801/SP). 2. Nos termos do artigo 30 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a documentação relativa à qualificação

técnica limitar-se-á a comprovar a aptidão para o desempenho da atividade pertinente e esta comprovação, no caso de licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente certificados pela entidade profissional competente, limitadas as exigências ao plano da capacitação técnico-profissional. 3. Ao exigir das licitantes a comprovação de capacidade técnica mediante a apresentação de atestados expedidos por concessionárias de serviço público, comprovando que já haviam executado obras de implantação de linhas telefônicas em volume e períodos determinados, a licitante está limitando a competição apenas a um grupo restrito de empresas, afrontando a norma jurídica acima citada e um dos objetivos essenciais da licitação, qual seja o de garantir a concorrência entre todas as partes interessadas que cumpram os requisitos legais. 4. Apelação e remessa oficial a que se dá parcial provimento.

(TRF-3 - AMS: 27252 SP 95.03.027252-1, Relator: JUIZ CONVOCADO VALDECI DOS SANTOS, Data de Julgamento: 10/07/2008, TURMA SUPLEMENTAR DA SEGUNDA

Destarte, o provimento da presente impugnação para ver excluído do quadro de pontuação do edital em comento a pontuação do CEBAS, bem como para afastar toda e qualquer diferenciação atinente a critério de tempo é medida que se impõe, em razão de tudo o quanto arguido.

INSTITUTO DE GESTAO ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM SAUDE – IGAPS
AV. DOM PEDRO II 288 CJ 72 – BAIRRO JARDIM – SANTO ANDRE- SP



IGAPS
INSTITUTO
De Gestão,
Administração
E Pesquisa
Em Saúde

Outrossim, em não sendo acolhida a presente impugnação, requer seja oficiado ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com cópias do feito, amparado no art. 113, da Lei nº 8.666/93, para que este, no exercício do controle externo, verifique a adequação do presente procedimento licitatório.

Pede e espera deferimento.

Santo André, 13 de maio de 2019.

06.879.414/0001-19

IGAPS

Instituto de Administração
e Pesquisa em Saúde

Av. D. Pedro II, 288 - Sala 72
Bairro Jardim - CEP 09080-001
Santo André SP

MARCELO QUEIROZ ALCARAZ

INSTITUTO DE GESTAO ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM SAUDE

INSTITUTO DE GESTAO ADMINISTRAÇÃO E PESQUISA EM SAUDE – IGAPS
AV. DOM PEDRO II 288 CJ 72 – BAIRRO JARDIM – SANTO ANDRE- SP