

**ILUSTRÍSSIMA COMISSÃO INTERNA DE CONTRATOS DE GESTÃO EM SERVIÇOS
DE SAÚDE – CICGSS/SESGO.**

Ref. CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 02/2019-SES/GO

Processo Administrativo n.º 201900010009255

**INSTITUTO NACIONAL DE AMPARO À PESQUISA, TECNOLOGIA
E INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA - INTS**, entidade de direito privado, sem fins
lucrativos, devidamente inscrita no CNPJ/MF sob o nº 11.344.038/0001-06, com sede na Avenida
Professor Magalhães Neto, nº 1856, sala, 806, Edifício TK Tower, Pituba, Salvador, Bahia, CEP
nº 41.810-012, na qualidade de uma das empresas licitantes do Chamamento Público nº 02/2019-
SES/GO, por seu representante, devidamente credenciado, vem, respeitosamente, apresentar as
razões do **RECURSO ADMINISTRATIVO**, com fundamento no Capítulo VII do Edital.

O Recorrente registra, ainda, por cautela, que o presente recurso haverá de ser
recebido com efeito suspensivo, na forma do item 7.7 do Edital e artigo 109, § 2º, da Lei de
Licitações e Contratos Administrativos, aplicada subsidiariamente ao presente certame, nos
termos do item 2.1 do Edital.

I – DOS FATOS

O Estado de Goiás inaugurou o Chamamento Público nº 002/2019-SES/GO
para *“celebração de Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a
execução das ações e serviços de saúde no Hospital Estadual de Urgências de Goiânia Dr.
Valdemiro da Cruz- HUGO, localizado à Av. 31 de março s/nº – Setor Pedro Ludovico Teixeira –
Goiânia-GO, CEP: 74820- 200, em regime de 24 horas/dia, por um período de 48 (quarenta e
oito) meses”*.

Quando da abertura da sessão do presente Chamamento, realizada em 15 de maio de 2019, às 09h, compareceram seis Organizações Sociais, entre elas o Recorrente, a Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar – Pró-Saúde, a Associação Brasileira de Entidades de Assistência Social – ABEAS, o Instituto Brasileiro de Saúde, Ensino, Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento Humano – IBSAÚDE, o Instituto Consolidar e o Instituto Haver.

Aberto os envelopes com os “DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO”, os mesmos foram vistados por todos os presentes e, ato contínuo, a Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde – CIGSS/SESGO franqueou a palavra a todos os presentes para apresentação de suas considerações, oportunidade em que todos os Institutos presentes impugnaram reciprocamente a habilitação das demais concorrentes.

Finalizadas a fase de alegações, a sessão foi suspensa para análise e julgamento das impugnações apresentadas, cujo resultado foi divulgado na sessão realizada no dia 16.05.2019 - designada especificamente para fins de leitura do parecer emitido pela Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde – CIGSS/SESGO quanto à habilitação e/ou inabilitação das Organizações concorrentes.

Após leitura do referido parecer, foram habilitados o Instituto Consolidar, o Instituto Haver e a Associação Brasileira de Entidades de Assistência Social – ABEAS. Por outro lado, foram inabilitados a Associação Beneficente de Assistência Social e Hospitalar – Pró-Saúde, o Instituto Brasileiro de Saúde, Ensino, Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento Humano – IBSAÚDE e o Recorrente.

Diante dessa decisão, forem interpostos recursos pelos concorrentes, sendo a decisão originária da Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde – CIGSS/SESGO reformada para inabilitar a Associação Brasileira de Entidades de Assistência Social – ABEAS, bem como habilitar o Recorrente.

Nesse contexto, foi designada sessão para abertura dos envelopes atinentes às propostas técnicas, as quais foram vistas por todos os presentes e, ao final, nada mais ocorrendo na sessão realizada em 25.06.2019, a mesma foi suspensa para análise das propostas e divulgação do resultado.

Após análise de todas as propostas, em 18.07.2019, foi publicado o resultado preliminar do presente certame, o qual declarou o Recorrente vencedor com 73,35 pontos; enquanto o Instituto Haver ficou na segunda colocação, com 71,5 pontos e o Instituto Consolidar em terceiro, com 57,45 pontos.

Nesse diapasão, em que pese ter sido declarado vencedor, o Recorrente não concorda com as pontuações que foram dadas aos concorrentes, razão pela qual interpõe o presente recurso, com fulcro no item 7.4 do Edital, a fim de que seja majorada sua nota e, lado outro, sejam diminuídas as notas atribuídas aos Institutos Consolidar e Haver.

II – DAS RAZÕES RECURSAIS

A) DA NECESSIDADE DE MAJORAÇÃO DA PONTUAÇÃO DO RECORRENTE - INTS

Conforme exposto alhures, o Recorrente foi consagrado vencedor com 73,35 pontos, os quais, *data vênia*, não correspondem com a nota que merece este Instituto:

- Sobre o item de avaliação da Área de Atividade - 'Fluxo Unidirecional para materiais esterilizados' – o Recorrente perdeu 0,25 (vinte e cinco centésimos) sob a justificativa de que a proposta continha falhas no que tange aos atores, bem como o percurso dos materiais esterilizados deveria ser melhor definido.

Entretanto, há de se questionar a pontuação atribuída pela Comissão de Avaliação no que diz respeito a 'atores' visto que no dimensionamento de recursos humanos (fl. 178 e 179) da Proposta de Trabalho foram previstos dois profissionais de enfermagem de nível superior exclusivamente para o Central de Material Esterilizado – CME, bem como auxiliares de enfermagem.

Nesse particular, registra o Recorrente que sua proposta foi elaborada em consonância com a RDC nº 15/2012 do Ministério da Saúde e as Resoluções do COFEN, as quais dispõem sobre requisitos de boas práticas para o processamento de produtos para saúde.

- Sobre o ‘percurso a ser melhor definido’, a Proposta apresenta na Figura 06 e no fluxograma da fl. 21, o caminho dos materiais a ser higienizado (sujo), a ser esterilizado (limpo) e os materiais esterilizados propriamente dito, atendendo as Seções IV a XII da já mencionada RDC nº 15/2012 do Ministério da Saúde, de modo que todo o fluxo de materiais está devidamente previsto na proposta apresentada, com base nas regras atinentes a tais serviços.

Desse modo, pugna o Recorrente seja ampliada sua nota na avaliação da Área de Atividade – ‘Fluxo Unidirecional para materiais esterilizados’ – em 0,25 (vinte e cinco centésimos), pelas razões expostas.

Ainda no que tange à avaliação da Área de Atividade, porém no ‘Fluxo Unidirecional de resíduos de saúde’, também há de se questionar a pontuação atribuída pela Comissão de Avaliação no que diz respeito a ‘atores’ e ‘sequência do descarte’, visto que este nível de detalhamento é esperado no Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Saúde – PGRSS, uma vez que este é o documento técnico que descreve e define Identificação do gerador; Apresentação e objetivos; Tipo e classificação dos resíduos; Profissionais geradores e coletadores; Quantidade de resíduos; Treinamento; Coleta, armazenamento e transporte; Destinação final; Saúde e segurança ocupacional; Responsáveis pela empresa e pela elaboração do Plano.

Destarte, o nível de descrição solicitado pela Comissão será encontrado no PGRSS que será apresentado, conforme a Proposta do INTS, em 90 dias (fl. 27) visto que para a elaboração do mesmo é necessário conhecer e operacionalizar os fluxos e funcionamentos das unidades do HUGO, bem como envolver diferentes profissionais que atuam na equipe.

Ainda nesse particular, ressalte-se que a proposta apresentada pelo Recorrente prevê a implantação da Comissão de Gerenciamento de Resíduos (fl. 65) que tem a responsabilidade de implantar, implementar e manter o Programa de Gerenciamento de Serviços de Saúde do HUGO, em consonância a Lei nº 12.305/10, RDC 306/04 e CONAMA 358/05 e demais legislações pertinentes.

Desse modo, pugna o Recorrente seja ampliada sua nota na avaliação da Área de Atividade – ‘Fluxo Unidirecional de resíduos de saúde’ – em 0,25 (vinte e cinco centésimos), pelas razões expostas.

- Sobre o item de avaliação da Área de Atividade - ‘Implantação de Logística e Suprimentos’ - há de se questionar a pontuação atribuída pela Comissão de Avaliação no que diz respeito a ‘definir melhor os atores’, ‘as formas de solicitação’ e ‘qualificação do fornecedor’ uma vez a proposta apresentada além de conter o capítulo ‘Logística de Suprimento’ (fl. 31 a 34), apresenta ao longo dos capítulos ‘Manual de Rotinas Administrativa para o Almoxarifado’ (fl. 36 e 39), ‘Procedimento de Aquisição, Recebimento, Guarda e Distribuição de Material (fls. 132 a 137) e no Regulamento de Compras e Contratações de Serviços (anexo da proposta), informações pertinentes ao item de avaliação em tela.

No que tange aos atores, por exemplo, no capítulo ‘Logística de Suprimento’ (fl. 31 a 34) é apresentado que o setor será chefiado por profissional devidamente qualificado, subordinado à Coordenadoria de Compras e Contratos da sede do INTS e a Diretoria Administrativa Financeira, que, de acordo com o organograma (fl.82) assume a responsabilidade de gestão de compras e contratos, logística de suprimentos e gerenciamento e almoxarifado.

Desse modo, considerando que não houve vícios na proposta apresentada nesse item de avaliação, pugna o Recorrente seja ampliada sua nota na avaliação da Área de Atividade – ‘Implantação de Logística e Suprimentos’ – em 1,00 (um ponto), pelas razões expostas.

- Sobre o item de avaliação da Área de Atividade - ‘Política de Recursos Humanos a ser implementada’, o Recorrente perdeu 1,00 (um ponto) sob a justificativa de que a proposta continha falhas no que tange aos atores, bem como o percurso dos materiais esterilizados deveria ser melhor definido.

Entretanto, há de se questionar a pontuação atribuída pela Comissão de Avaliação no que diz respeito a ‘deficiência no fluxo de pessoal’ e ‘apresentação geral de algumas propostas’, uma vez que de acordo com a administração, a política de recursos humanos consiste em uma série de diretrizes que direcionam a gestão dos colaboradores de forma estratégica, com o objetivo de alcançar as metas operacionais, quantitativas e qualitativas.

Neste particular, a proposta do INTS apresenta no capítulo “Política de Recursos Humanos” (fls. 148 a 158), os pontos determinantes, de acordo com a organização do Instituto, a saber: normas e rotinas para seleção de pessoal, programa do primeiro emprego, gestão de frequência das equipes (com ponto biométrico), escalas de trabalho (com o modelo e pontuação de férias), avaliação de desempenho do colaborador, incentivo de carreira com foco em competência, controle do absenteísmo e estímulo a produção.

Destarte, o INTS cumpriu com todos os objetivos previstos atinentes à uma política de recursos humanos. Ademais, foi anexada a proposta o Regulamento para Contratação de Pessoal do INTS que compõem o item de avaliação em tela.

Desse modo, considerando que não houve inconsistências na proposta apresentada nesse item de avaliação, pugna o Recorrente seja ampliada sua nota na avaliação da Área de Atividade – ‘Política de Recursos Humanos a ser implementada’ – em 1,00 (um ponto), pelas razões expostas.

- Sobre o item de avaliação da Área de Atividade - ‘Proposta De Educação em Saúde/Capacitação’, o Recorrente perdeu 0,20 (dois décimos) sob a justificativa de que a proposta continha falhas no que tange ao ‘quantitativo de vagas’. Entretanto, há de se questionar a pontuação atribuída pela Comissão de Avaliação nesse particular, uma vez o número de vagas é vinculado ao tema do treinamento, bem como qual será o público-alvo deste treinamento, além, é claro, das rotinas e dificuldades enfrentadas no cotidiano do processo de trabalho, quantitativo das equipes, oferta de vagas a profissionais de rede (municipal e estadual), estudantes de acadêmicos e residentes.

Desse modo, caberá ao Núcleo de Educação Permanente em Saúde previsto na proposta (fls. 141 a 144) determinar o quantitativo de vagas, bem como as datas de realização e periodicidade dos treinamentos que serão ofertados pelo Recorrente.

Com isso, observa-se que a expectativa da Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde – CIGSS/SESGO é de cumprimento impossível (salvo de apresentado um quantitativo de vagas aleatório), razão pela qual a proposta apresentada pelo INTS não merece ter sua nota diminuída, razão pela qual pugna o Recorrente seja ampliada sua nota na avaliação da Área de Atividade – Proposta De Educação em Saúde/Capacitação’ – em 0,20 (dois décimos), pelas razões expostas.

- Sobre o item de avaliação da Área da Qualidade – ‘Comissão de Farmácia’ há de se questionar a pontuação atribuída pela Comissão de Avaliação no que diz respeito a ‘membros’, uma vez que a Proposta na fl. 56 traz “o perfil de membros que compõe esta Comissão é: **profissional de farmácia, enfermagem e/ou médico que atue na unidade;**”. Desse modo, ao descrever a comissão em testilha, o INTS citou os membros que comporão a referida Comissão, pelo que não houve o descumprimento parcial do quanto exigido no Edital.

Desse modo, considerando que não houve inconsistências na proposta apresentada nesse item sob análise, pugna o Recorrente seja ampliada sua nota na avaliação da Área da Qualidade – ‘Comissão de Farmácia’ – em 0,25 (vinte e cinco décimos).

- Sobre o item de avaliação da Área da Qualidade no que diz respeito as notas atribuídas em todas as comissões no quesito ‘Cronograma de Atividade Anual’ há de se questionar a pontuação atribuída pela Comissão de Avaliação uma vez que nos cronogramas apresentados são elencadas as atividades e mês que as mesmas deverão ser realizadas.

Por cautela, registre-se que não é possível determinar datas precisas para o cronograma, considerando que não há data determinada para o início da operacionalização do contrato.

Desse modo, considerando que não houve inconsistências na proposta apresentada nesse item de avaliação, pugna o Recorrente seja ampliada sua nota na avaliação da Área da Qualidade – ‘Cronograma de Atividade Anual’ – em 1,75 (um ponto e setenta e cinco centésimos), pelas razões expostas.

Por tudo quanto exposto, com todas as *vênias* possíveis, a proposta apresentada pelo Recorrente não descumpriu às exigências do Edital, de modo que não há motivo para que a Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde – CICGSS/SESGO lhe retirasse 4,70 (quatro pontos e setenta décimos), razão pela qual pugna do INTS seja revista a análise da sua proposta nos pontos acima identificados, a fim de que a pontuação que lhe foi retirada seja acrescida à sua nota final, passando a mesma a ser 78,05 (setenta e oito pontos e cinco centésimos).

B) DA NECESSIDADE DE DIMINUIÇÃO DA NOTA DO INSTITUTO HAVER

Por outro lado, argui o Recorrente que a pontuação dada ao Instituto Haver também foi majorada, porquanto tal Instituto não cumpriu todas as exigências do Edital do presente certame, especialmente porque a proposta por ele apresentada não consignou a planilha de dimensionamento de recursos humanos, ou seja, não é possível avaliar o cumprimento das exigências do Edital deste quesito.

Ademais, o Instituto não adicionou na Especificação do Orçamento para Execução da Proposta de Trabalho os valores trazidos pelo Edital no que diz respeito aos custos com os servidores públicos cedidos.

Portanto, considerando que o item 5.4.2 do Edital determina a desclassificação do concorrente cuja proposta de trabalho não atenda às especificações técnicas constantes nos Anexos do instrumento convocatório, ao passo em que o Instituto Haver, ao não apresentar a planilha de dimensionamento de recursos humanos e os valores trazidos pelo Edital no que diz respeito aos custos com os servidores públicos cedidos, deixou de cumprir com as exigências previstas no Edital, de modo que deve ser o mesmo desclassificado.

Sucessivamente, requer o Recorrente, seja revista a nota atribuída ao Recorrido, a fim de que esta respeitável Comissão diminua a pontuação do Instituto Haver, considerando que o mesmo sonou parte dos valores que deveriam constar na sua proposta orçamentária, bem como deixou de especificar o quadro de pessoal proposta, de modo que impossibilitar a análise da viabilidade da sua proposta.

C) DA NECESSIDADE DA DIMINUIÇÃO DA NOTA DO INSTITUTO CONSOLIDAR

Outrossim, pugna o Recorrente, que a nota do Instituto Consolidar também seja diminuída porquanto as planilhas de dimensionamento de pessoal médica por área de atenção não atende ao solicitado no Edital.

A título de exemplo, o Edital (fl. 54) determina as especialidades de atendimento ambulatorial médico, sendo que a planilha apresenta pelo Instituto não contempla as especialidades de Cardiologia, Geriatria, Endocrinologia, Pneumologia e Psiquiatria.

Ademais o dimensionamento médico não define qual será a área de atuação por categoria, impossibilitando conferir se atenderá todas as exigências de categoria médica por setor do HUGO que constam no Edital.

Agrava-se o fato que, no caso de médicos para os leitos de UTI, a proposta não apresenta médicos intensivistas e demais especialidades obrigatórias para o setor, tampouco as quantidades, de modo a cumprir o Regulamento Técnico para Funcionamento das Unidades de Terapia Intensiva da Associação Brasileira de Terapia Intensiva, bem como a Resolução nº 07/2010 do Ministério da Saúde, a qual dispõe sobre os requisitos mínimos para o funcionamento de UTI.

Com isso, à míngua de documentos capazes de atender às exigências dos anexos do Edital, deve o Instituto Consolidar ser desclassificado também à luz do item 5.4.2 do Edital, porquanto o mesmo descumpriu as exigências editalícias.

Em caráter sucessivo, requer o Recorrente seja revista a nota atribuída ao Recorrido, a fim de que seja diminuída a pontuação do Instituto Consolidar, considerando que o mesmo não previu, no seu dimensionamento de pessoal, funções indispensáveis para a execução dos serviços previstos nesse certame, além de ter sonegado informações indispensáveis no que tange ao dimensionamento de pessoal por ele proposto, de modo a inviabilizar a análise acerca da exequibilidade da sua proposta.

III – DO DIREITO

Com efeito, destaca-se a vinculação da Administração ao edital que regulamenta o certame licitatório; trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Ainda sobre a vinculação ao edital, Marçal Justen Filho afirma que “*Quando o edital impuser comprovação de certo requisito não cogitado por ocasião do cadastramento, será indispensável a apresentação dos documentos correspondentes por ocasião da fase de habilitação*” (Pregão. Comentários à Legislação do Pregão Comum e do Eletrônico, 4ª ed., p. 305).

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no STF:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. **Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apócrifa, a inexistência do documento.** 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.** 3. **A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade.** 4. **É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou.** 5. **Negado provimento ao recurso.**

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema, em especial no RESP 1178657:

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", **este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica**. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, **não supre a exigência do edital**. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, **é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes**.

O TRF1 também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 199934000002288): *“Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ‘a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada’ (Lei n.º 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento”*.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório **obriga, portanto, a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital**.

Conclui-se, então, que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congêneres.

No entanto, em afronta ao Edital, a legislação e ao entendimento dos Tribunais, a Ilustre Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde – CICGSS/SESGO não desclassificou os Institutos Haver e Consolidar, como determinado no item 5.4.2 do Edital, em que pese os mesmos não terem cumprido as exigências constantes nos anexos do Edital, conforme exposto alhures.

IV – DOS PEDIDOS.

Ante tudo quanto exposto, o Recorrente requer seja reformada a decisão proferida pela Comissão Interna de Contratos de Gestão em Serviços de Saúde – CICGSS/SESGO, a fim de majorar a nota final do Recorrente em 4,70 (quatro pontos e setenta décimos), passando a mesma a ser 78,05 (setenta e oito pontos e cinco centésimos).

Ademais, pugna o Recorrente seja também reformada a decisão vergastada para declarar desclassificados os Institutos Haver e Consolidar, por violarem as regras editalícias e/ou deixarem de apresentar documentos exigidos no certame, nos termos do item 5.4.2 do Edital.

Sucessivamente, pugna o Recorrente sejam revistas as notas dadas aos Recorridos, a fim de que as mesmas sejam majoradas, nos termos da fundamentação exposta alhures.

Nestes termos,
pede deferimento.

Salvador, 25 de julho de 2019.



**INSTITUTO NACIONAL DE AMPARO À PESQUISA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO
NA GESTÃO PÚBLICA - INTS
RODRIGO SOARES BRANDÃO**