

EXMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO INTERNA DE CHAMAMENTO PÚBLICO DA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DE GOIÁS,

CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 05/2023-SES/GO

O INSTITUTO DE GESTÃO E HUMANIZAÇÃO - IGH, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no sob o n.º CNPJ 11.858.570/0001-33, com sede na Rua das Hortênsias, n.º 668, 5º andar, Pituba, Salvador/BA, CEP 41.810-010, representado por seu Superintendente, Sr. Joel Sobral de Andrade, através de sua gerente de licitações Sra. Priscila Oliveira de Almeida Souza, respeitosamente, vem apresentar **IMPUGNAÇÃO** em face do Edital do Chamamento Público nº 05/2023, que tem como objeto a seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos caracterizada como organização da sociedade civil, com experiência prévia comprovada na gestão de unidades hospitalares com perfil de Média e Alta Complexidade, para a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde no Hospital Estadual de Águas Lindas de Goiás (**HEAL**), localizado na Rua 19, nº 792-902, Parque da Barragem, Águas Lindas de Goiás - GO, CEP 72910-000, no Estado de Goiás, pelos fatos e motivos que ora passa a expor.

1. DO CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE

Inicialmente cumpre ressaltar que o conhecimento da presente impugnação está devidamente amparado na legislação pertinente à matéria, bem como no próprio edital, que em sua página 06, item 11, subitem 11.1, prevê: "(...), até às 18:00 horas do dia 03/11/2023 (esclarecimentos) e **13/11/2023 (impugnações)**, no endereço ou e-mail indicado no "Aviso de Chamamento Público". Da análise dos autos, observa-se, pois, que o termo final para a interposição da impugnação ocorre em 13/11/2023, estando o presente expediente plenamente ajustado ao cronograma previsto pela Administração.

Saliente-se que o objetivo da Administração Pública ao iniciar um processo licitatório é exatamente obter proposta mais vantajosa para contratação de bem ou serviço que lhe seja necessário, observados os termos da legislação aplicável, inclusive quanto à promoção da máxima competitividade possível entre os interessados.

Entretanto, com a manutenção de exigências e/ou omissões no presente instrumento convocatório, a competitividade pretendida e a melhor contratação almejada poderão restar comprometidos o que não se espera, motivo pelo qual o IGH impugna os termos do Edital e seus anexos, o que o faz por meio da presente manifestação.

2. DA SUSPENSÃO DA NORMA IMPUGNADA

Para que se garanta a lisura e legalidade do certame, o ordenamento jurídico prevê a possibilidade de suspensão da norma impugnada, até o trânsito em julgado da decisão administrativa, consoante preceitua o art. 41, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Tal hipótese visa possibilitar que a administração faça uma análise mais apurada dos fundamentos contidos nesta peça e promova os ajustes que eventualmente se façam necessários, deixando de praticar atos desnecessários e passíveis de anulação no caso de mudança na redação das cláusulas do edital. Logo, a suspensão da seleção em caso de impugnação não só é facultada como também é altamente recomendada, conforme entendimento pacificado na jurisprudência pátria.

Em assim sendo, para que seja madura a decisão administrativa julgadora do presente pedido de esclarecimentos, requer a suspensão do Instrumento de Chamamento Público nº 05/2023 – SES/GO - HEAL até a sua decisão final.

3. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

3.1 DA AUSÊNCIA DE RESPOSTA AOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS E DA NÃO REPOSIÇÃO DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE IMPUGNAÇÃO:

Oportunamente, destaque-se que este IGH formulou pedidos de esclarecimentos em face do teor do edital ora indicado, o qual resta pendente de resposta da Administração Pública de alguns dos questionamentos levantados. Nestes termos, reiteram-se as manifestações

consignadas naquele expediente, os quais, em igual medida, são imprescindíveis à adequada formulação de propostas pelos interessados no certame.

Dito isso, transcrevemos os pedidos de esclarecimentos solicitados e não respondidos, a seguir:

1-Tendo em vista que o Hospital encontra-se em obras, não sendo possível confirmar informações importantes quanto a sua composição na visita técnica, **vimos por meio deste solicitar que seja disponibilizado a PLANTA GERAL e a PLANTA DE CADA BLOCO**, a fim de dirimir dúvidas em prol do devido dimensionamento.

2-Em decorrência da visita técnica para vistoriar as instalações do Hospital Estadual de Águas Lindas de Goiás - HEAL, verificamos que a unidade ainda está em construção, sem nenhum tipo de material e equipamento em sua composição. **Dessa forma, perguntamos: com relação aos materiais e equipamentos para inauguração e funcionamento da unidade, quais já foram comprados pela Secretaria?**

3- **Há algum equipamento/material que deverá ser comprado pela entidade vencedora?**

3.1- **Se sim, quais equipamentos/material deverão ser comprados pela Organização vencedora do certame, e ainda, se esse investimento já está contemplado no valor total de custeio?**

Neste sentido, foi veiculado no sitio eletrônico da SES-GO na data de 11/10/2023 o seguinte cronograma proposto:

<u>EVENTOS</u>	<u>DATA</u>
Prazo máximo para Pedidos de Esclarecimento e Impugnação ao Edital	Até 03/11/2023 – esclarecimento Até 13/11/2023 - impugnação

Divulgação da Nota de Esclarecimento e Impugnação	13/11/2023 – esclarecimento 17/11/2023 - impugnação
Entrega dos Envelopes	às 09:00 horas do dia 20 de novembro de 2023.

Vejamos, o prazo estabelecido para que as empresas interessadas apresentassem os seus pedidos de esclarecimentos era até o **dia 03/11/2023, onde a administração divulgaria a nota de esclarecimento até o dia 13/11/2023**. Contudo, não houve nenhuma resposta relativa ao último pedido de esclarecimento apresentado por esta organização interessada.

Ora, pressupõe que para impugnar o edital é necessário saber quanto as decisões tomadas pela comissão referente ao pedido de esclarecimento apresentado. Só assim é possível confirmar os requisitos constantes no instrumento convocatório, como, por exemplo, a ausência de informações suficientes para confecção das propostas de trabalho e preços, critérios de habilitação desproporcionais, condições contratuais e/ou metas inexequíveis, podendo os interessados arguir a nulidade do procedimento, por influência de vícios que não são passíveis de serem corrigidos e que, por isso, inviabilizam a legalidade do certame como um todo ou o seu aproveitamento para a futura etapa de contratação.

Desse modo, a ausência da nota de esclarecimentos para que os licitantes munidos de todas as informações possa impugnar o edital, se achar necessário, do presente Chamamento configura violação ao princípio da transparência, competitividade, interesse público, dentre outros. A Administração não pode, em hipótese alguma, dar prosseguimento à licitação sem a resposta ao pedido de esclarecimentos.

A Lei 8.666/93 em seu art. 40, inciso VIII, determina o dever da administração em fornecer elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto, por óbvio, o esclarecimento deve ser prestado antes do prazo para impugnação, sob pena de configurar obstáculo à participação. O licitante solicita esclarecimentos em face de obscuridade, omissão ou

contradição, onde, se não houvesse nenhuma dessas hipóteses, o licitante não faria o pedido. Por essa razão, a resposta é obrigatória e deverá ser prestada em prazo razoável para que todos os licitantes participantes possam inteirar-se dos esclarecimentos e tenham condições de participar do certame.

De acordo com a Constituição da República, a obtenção de informações tem matriz constitucional e é efetivo sobretudo em processo administrativo de licitação:

“Art. 5º. [...]

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;”.

TCU – Acórdão 552/2008-Plenário

“(…) 9.3.1. quando constatar em seus procedimentos licitatórios a necessidade de prestar esclarecimentos suplementares, o faça em tempo hábil, possibilitando aos interessados avaliarem os efeitos de tais informações em suas propostas, reabrindo o prazo da licitação, se configurada a hipótese prevista no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/93, com vistas a afastar o risco de refazimento de seus certames licitatórios”.

Portanto, a ausência de respostas aos diversos pedidos de esclarecimentos e a não reposição do prazo de impugnação configura falta grave, ao ofender o direito à informação e, ainda, viola o direito de participação das empresas interessadas em contratar com o governo, reduzindo o universo de competidores e, conseqüentemente, prejudicando a Administração à obtenção da proposta mais vantajosa, onde arguir a nulidade é de rigor.

3.2 DA APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 (ORGANIZAÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL - OSC) EM DETRIMENTO DA LEI ESTADUAL Nº 15.503/2005, ALTERADA PELA LEI ESTADUAL Nº 21.740/2022 (ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE SAÚDE - OSS):

Primeiramente, é necessário tecer uma rápida definição sobre Organização de Sociedade Civil e Organização Social. As Organizações de Sociedade Civil - OSCs são regulamentadas pela Lei nº 13.019/2014, conhecida como Novo Marco Regulatório da Sociedade Civil (MROSC). Trata-se de denominação que pode ser concedida a entidades privadas sem fins lucrativos (fundações e associações), cooperativas de caráter social e organizações religiosas. As entidades que se adequam às exigências da legislação podem estabelecer parcerias com o Poder Público, que podem ser firmadas mediante termos de fomento, colaboração ou cooperação (Art. 2º, III, Lei nº 13.019/2014). Além disso, não há exigência de qualificação para ser enquadrado como OSC.

Já Organização Social (OS) é uma qualificação que pode ser concedida pelo Poder Executivo às entidades privadas – pessoas jurídicas de direito privado – sem fins lucrativos, destinadas ao exercício de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura ou à saúde, conforme estabelecido na Lei nº 9.637 de 1998.

Dito isso, o Edital do Chamamento em apreço é pautada em gestão/gerenciamento de hospitais, com planos de metas, cujo objeto é a seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos caracterizada como organização da sociedade civil, **com experiência prévia comprovada na gestão de unidades hospitalares com perfil de Média e Alta Complexidade, para a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde**, onde o Chamamento Público e a parceria dele decorrente se regem por toda a legislação aplicável à espécie, especialmente pela norma da Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Ocorre que a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, nos termos do art. 10 da Constituição de Goiás aprovou e o Governador sancionou a Lei nº 21.740 de 29 de dezembro de 2022, que alterou a Lei Estadual nº 15.503, de 28 de setembro de 2005, onde disciplina o regime jurídico das organizações sociais da saúde – OSSs no Estado de Goiás, por meio de qualificação, onde estabelece no seu Art. 1º, § 1º o seguinte:

§ 1º O poder público estadual estimulará a qualificação de entidades de direito privado como organizações sociais da saúde para, mediante a constituição de banco cadastral, proporcionar, com a celebração de ajustes de colaboração, maior concorrência entre as interessadas e garantir que a melhor escolha seja feita pela administração pública estadual. (Grifamos)

A nova lei além de **estimular a qualificação de entidades de direito privado como organizações sociais da saúde**, traz várias alterações visando a melhoria na prestação do serviço de gestão, com o intuito de impedir que organizações sociais sem experiência se candidatem em uma área que exige extremo conhecimento e competência técnica.

Consta na Seção I -Da Qualificação, § 1º, Lei nº 21.740/2022, estabelece que os membros de conselho e os diretores das OSs, estatutários ou não, são proibidos de participar da estrutura de mais de uma entidade assim qualificada no Estado. Essa medida reforça a impessoalidade na condução de atividades das OSSs, fortalecendo a transparência e a probidade da gestão dos contratos.

Além disso, o texto ainda impede que mandatários ocupantes de cargos públicos, servidores públicos e parentes consanguíneos sejam indicados para os Conselho de Administração, para o Conselho Fiscal e para a Diretoria da Organização Social – OS, ou de qualquer unidade por ela gerida em razão de contrato de gestão com o Estado de Goiás. A regra também se aplica para cargos de Chefia, Direção e Assessoramento da organização social.

Ademais, a celebração de contratos de gestão deverá ser fundamentada pelo Chefe do Poder Executivo, firmados nos objetivos de eficiências econômica, administrativa e de resultados, com documentação probatória nos respectivos processos de seleção e contratação.

Ou seja, os contratos de gestão exigem elevada complexidade técnica, sendo um instrumento jurídico capaz de viabilizar a operacionalização dos serviços, originalmente prestados pela Administração Pública, por intermédio da contratação de pessoas jurídicas de direito privado, mediante o prévio estabelecimento de objetivos estratégicos, metas e prazos, com o objetivo precípua de, pautado no princípio da eficiência, permitir o alcance de uma administração gerencial eficiente, que salvaguarde a melhor assistência à população usuária do SUS.

A administração pública define, em documento contratual (o contrato de gestão), as metas quantitativas e qualitativas que a OSS deve alcançar na gestão hospitalar. O Poder Público repassa os recursos financeiros necessários e previamente planejados para a OSS gerir o hospital público. Caso a OSS não cumpra essas metas, o repasse financeiro é suspenso ou reduzido.

Além disso, as OSS precisam prestar contas por meio de relatórios gerenciais com dados de atendimentos, investimentos, melhorias, entre outros indicadores financeiros, de qualidade e produtividade para a Secretaria de Saúde, Comissão de Avaliação e Fiscalização, Tribunal de Contas. Também têm que publicar essas prestações de contas no Diário Oficial do Estado ou Município. A gestão por OSS deve manter uma relação de transparência com os Governos e sociedade.

O gerenciamento de hospitais por OSS tem mostrado em todo o Brasil excelentes resultados e maior efetividade em qualidade, produtividade e uma melhor gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais. Um excelente exemplo é o avanço na qualidade dos hospitais públicos de Goiás administrados por OSS.

O avanço da gestão hospitalar pública mostra que os hospitais administrados pelas Organizações Sociais de Saúde apresentam melhor desempenho, produtividade e qualidade em relação à administração pública.

Dessa forma, não há explicação plausível para o Estado de Goiás estimular a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações Sociais da Saúde-OSSs por meio de lei específica (Lei nº 21.740 de 29 de dezembro de 2022) e no Chamamento em epígrafe optar por ampliar a participação para Organizações de Sociedade Civil.

Destarte, a legislação do Sistema único de Saúde - SUS, só autoriza que OSS ou contratos de PPP (lei 11.079/2004) façam gestão plena de hospitais públicos. Nesse caso o instrumento de chamamento aplica-se a modalidade de OSS conforme ADIN STF 1923 e o contrato de concessão para os projetos de PPP. Como esse chamamento não se trata de um chamamento para OSS, tampouco um edital de PPP, resta clara a ilegalidade ao definir legislação geral (Lei Federal nº 13.019/2014) em detrimento a legislação específica (Lei nº 21.740/2022), já que houve o acréscimo irregular para seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos **caracterizada como organização da sociedade civil**, devendo o vício ser sanada pela Administração Pública.

Neste sentido, cumpre sobrevaler que foi expedida RESOLUÇÃO Nº 07/2023 CES – GO, que Dispõe sobre Manifestação do Conselho Estadual de Saúde de Goiás referente aos Processos n.º 202300010023416-HUGO, 202300010023460-HEMU, 202300010023378-HEAPA, de Chamamento Público para o gerenciamento, operacionalização e a execução de serviços em saúde, editais esses que possuem as mesmas condições de participação constantes no Edital do HEAL, onde destacamos o seguinte:

“O Plenário do Conselho Estadual de Saúde de Goiás, em Reunião Ordinária realizada em 11 de julho de 2023, no uso de suas atribuições conferidas pela Lei nº 18.865 de 10 de junho de 2015, a Lei nº 8.080 de 1990, a Lei nº 8.142, a Lei nº 15.503 de 28 de dezembro de 2005, a Lei nº

17.399 de 19 de agosto de 2011; a Resolução CNS 453 de 10 de maio de 2012 e o Regimento Interno do CES/GO; e

CONSIDERANDO a solicitação da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás de Parecer por parte do Conselho Estadual de Saúde a respeito da abertura e publicação de novos Editais de Chamamento Público, com o objetivo de selecionar entidade sem fins lucrativos, para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde, em regime de 24 horas/dia, junto ao Hospital Estadual de Urgências de Goiás – HUGO (Chamamento Público nº 01/2023), Hospital Estadual da Mulher – HEMU (Chamamento Público nº 02/2023) e Hospital Estadual de Aparecida de Goiânia-HEAPA (Chamamento Público nº 03/2023), todos no Estado de Goiás, por um período de 36 (trinta e seis) meses, conforme definido no Plano de Trabalho e seus Anexos, bem como Especificações Técnicas, sob a égide da Lei Federal nº 13.019/2014, denominada “Lei das Organizações da Sociedade Civil (OSCs)”;

CONSIDERANDO que a **Plenária do Conselho Estadual de Saúde**, no DESPACHO Nº 122/2023/SES/CES-HUGO, DESPACHO Nº 124/2023/SES/CES-HEMU e DESPACHO Nº 125/2023/SES/CES-HEAPA, emite **Pareceres** nos seguintes termos: *“Pelo exposto e considerando a ausência de norma infralegal regulamentando as parcerias por termo de colaboração na área da saúde, fundamentadas na lei Federal nº 13.019/2014, opina-se pela suspensão do procedimento até que o Poder Executivo Estadual promova a regulamentação da citada lei, por meio de decreto estadual.”* *“Opina-se, ainda, que após a existência da norma regulamentadora infralegal, seja o Conselho Estadual de Saúde provocado para emissão de novo parecer, já considerando todos os elementos necessários para o prosseguimento do chamamento público na modalidade escolhida pela SES/GO.”*

CONSIDERANDO que a **Plenária do Conselho Estadual de Saúde** ao final dos Pareceres constantes do DESPACHO Nº 122/2023/SES/CES-HUGO, DESPACHO Nº 124/2023/SES/CES-HEMU e DESPACHO Nº 125/2023/SES/CES-HEAPA **RECOMENDOU** que a Secretaria de Estado da Saúde efetuasse a **SUSPENSÃO** dos **Chamamentos Públicos nºs 01/2023, 02/2023 e 03/2023** até que a Lei Federal nº 13.019/2014 para a

contratação de “OSCs” para a gestão de hospitais públicos no Estado de Goiás pudesse ser analisada e debatida neste Conselho, para o propósito de se alcançar a eficácia assistencial desejada, bem como para que o Poder Executivo Estadual pudesse promover a necessária regulamentação da referida lei, por meio de Decreto Estadual;

CONSIDERANDO que há notícia de interesse da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (SES/GO) de celebrar Termo de Colaboração com “OSCs”, em caráter emergencial, ou seja, sem a realização de Chamamento Público, para a para o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde de unidades hospitalares do Estado de Goiás, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, apesar do Parecer contrário deste Conselho;

CONSIDERANDO que na Reunião Ordinária realizada em 11 de julho de 2023, os Conselheiros identificaram irregularidades na implementação da Lei Federal nº 13.019/2014 para a gestão da saúde pública do Estado de Goiás, quais sejam:

- a) que inexistem evidências robustas e de sucesso nos Estados brasileiros acerca da viabilidade, economicidade, legalidade e eficiência do novo modelo de gestão da saúde por “OSCs”;
- b) que não há experiência por parte da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás do novo modelo de gestão da saúde por “OSCs”;
- c) que o único modelo de gestão da saúde por “OSC” no Estado de Goiás não apresentou resultado de sucesso e com efetivo atendimento do interesse público e do ente estatal;
- d) que o novo modelo de gestão da saúde por “OSC” afasta a aplicação dos ditames da Lei Geral de Licitações nº 8.666/93, fato este evidenciado no art. 39 da Lei Estadual nº 20.795 de 10 de Junho de 2020;
- e) que o novo modelo de gestão da saúde por “OSC” impede a fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás dos repasses financeiros feito à “OSC” em razão da celebração de Termo de Colaboração;
- f) que o novo modelo de gestão da saúde por “OSC” retira poderes do governador na gestão estadual da saúde e concentra-os unicamente no Secretário de Estado da Saúde, conforme exegese da Lei Federal em comento e Parecer já emitido pela Procuradoria Geral do Estado neste sentido;
- g) que o novo modelo de gestão da saúde por “OSC” permite a exploração

comercial de bem imóvel público sem qualquer limitação legal, conforme se atesta nas Minutas dos Termos de Colaboração constantes dos Editais dos Chamamentos Públicos nºs 01/2023, 02/2023 e 03/2023;

- h) que o novο modelo de gestão da saúde por “OSC” prejudica os servidores públicos da saúde na medida que eles não mais poderão ser remunerados por estas entidades, o que irá afastá-los do exercício profissional junto às unidades hospitalares do Estado de Goiás;
- i) que o novο modelo de gestão da saúde por “OSC” prescinde da análise prévia da capacidade técnica da entidade que irá gerir uma unidade hospitalar no Estado de Goiás;
- j) que o novο modelo de gestão da saúde por “OSC” apresenta como instrumento jurídico de parceria um “Termo de Colaboração”, o qual contempla regras mais brandas, inclusive do ponto de vista assistencial, e sem obrigações efetivas para a “OSC” a ser contratada.

CONSIDERANDO que há posicionamento da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO) **CONTRÁRIO** à implementação da Lei Federal nº 13.019/2014 na saúde do Estado de Goiás, uma vez que as Leis Estaduais nºs 15.503/2005 e 21.740/2022 tratam, pormenorizadamente e dentro do interesse público, da gestão dos hospitais públicos por “organizações sociais (OS)”, e que este modelo é reconhecido como SUCESSO pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás;

CONSIDERANDO que há necessidade de realização de estudo e debate neste Conselho acerca da eficácia assistencial no tocante a adoção e implementação dos termos da Lei Federal nº 13.019/2014 na saúde do Estado de Goiás;

CONSIDERANDO que se faz necessário enfrentar a vantajosidade da adoção do modelo de gestão da saúde por meio de “OSCs”, com fulcro na Lei Federal nº 13.019/2014, diante da existência de legislação estadual específica para a gestão da saúde no Estado de Goiás, por meio de “Oss”, nos termos das Leis Estaduais nºs 15.503/2005 e 21.740/2022;

e, por fim,

CONSIDERANDO que a a **Plenária do Conselho Estadual de Saúde** já se posicionou **CONTRÁRIA** à adoção dos termos da Lei Federal nº 13.019/2014 para a gestão dos hospitais públicos do Estado de Goiás, ao menos nesta oportunidade.

Resolve:

Art. 1º Aprovar os Pareceres constantes do **DESPACHO Nº 122/2023/SES/CES do HUGO, DESPACHO Nº 124/2023/SES/CES-HEMU e DESPACHO Nº 125/2023/SES/CES- HEAPA;**

Art. 2º RECOMENDAR ao Secretário de Estado da Saúde a **SUSPENSÃO** dos **Chamamentos Públicos nºs 01/2023, 02/2023 e 03/2023;**

Art. 3º RECOMENDAR ao Secretário de Estado da Saúde a **SUSPENSÃO** de celebração de Termo de Colaboração, em caráter emergencial, com qualquer organização da sociedade civil – OSC, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014;

Art. 4º RECOMENDAR ao Secretário de Estado da Saúde a **HOMOLOGAÇÃO** desta **RESOLUÇÃO** nos termos do Art. 14 da Lei nº 18.865 de 10 de junho de 2015 no inciso XII da Quarta Diretriz da Resolução CNS nº 453/2012.

Art. 5º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos à data da aprovação na reunião ordinária.

Diante do exposto, resta claro que o próprio Conselho Estadual de Saúde do Estado de Goiás recomendou a Suspensão das licitações em epígrafe **e das demais de mesmo gênero**, onde posicionou-se **CONTRÁRIA** à adoção dos termos da Lei Federal no 13.019/2014 para a gestão dos hospitais públicos do Estado de Goiás, tendo em vista que foi identificadas irregularidades na implementação da Lei Federal no 13.019/2014 para a gestão da saúde pública do Estado de Goiás.

Outrossim, considerando a ausência de norma infralegal regulamentando as parcerias por termo de colaboração na área da saúde, fundamentadas na lei Federal nº 13.019/2014, o CES/GO opinou pela suspensão do procedimento até que o Poder Executivo Estadual promova a regulamentação da citada lei, por meio de decreto estadual. Ademais, a CES também recomendou que após a existência da norma regulamentadora infralegal, fosse o

Conselho Estadual de Saúde provocado para emissão de novo parecer, já considerando todos os elementos necessários para o prosseguimento do chamamento público na modalidade escolhida pela SES/GO.

Ocorre que a Administração Pública simplesmente publicou o Edital da presente licitação sem atender quaisquer das recomendações presentes na Resolução nº 07/2023 CES-GO.

Por conseguinte, é possível constatar no instrumento convocatório que a despesa com a futura parceria correrá à conta da unidade Orçamentária Código 2850 – Fundo ESTADUAL DE SAÚDE – FES. Dessa forma, como trata-se de verba Estadual, e ainda, considerando que há uma lei específica estadual que regulamenta as contratações de Organizações Sociais de Saúde, não há que se falar em utilização da Lei Geral, principalmente quando a única justificativa apresentada pela administração é a simples Discricionariedade da Administração sem a devida justificativa técnica que comprove a vantajosidade da ampliação da participação para entidades que não possuem qualificação voltada para gestão de unidades de saúde.

Entrementes, trazemos as respostas da SES/GO, referente aos questionamentos apresentados por entidades interessadas nos Chamamentos nº 01/2023 (HUGO) e nº 003/2023 (HEAPA), onde salientamos, mais uma vez, que tais editais possuem as mesmas exigências de participação contidas no Edital do HEAL, conforme a seguir:

“Quanto à adoção do modelo de parceria a ser firmado com Organização da Sociedade Civil, nos moldes da Lei federal nº 13.019/2014, **trata-se de escolha técnica e com tons de discricionariedade do gestor**. Nesse sentido, conforme balizas descritas no Despacho nº 115/2023/GAB da Procuradoria-Geral do Estado: (Grifamos)

13. Dito isso, considerando a miríade de parcerias possíveis de serem celebradas pela Administração Pública com as entidades do terceiro setor, verifica-se que não há a necessidade da adoção de um modelo único e estanque, dentre os mencionados no parágrafo anterior, para que seja publicizado o regime de gestão das unidades de saúde do Estado.

14. O Poder Público, porém, deve justificar previamente a escolha do modelo adotado para a operacionalização do respectivo programa governamental, a fim de que, dentro do arcabouço legal (Contrato de Gestão, Termo de Parceria ou Termo de Colaboração) possam ser escolhidas as entidades mais bem preparadas, mas sempre em pleno respeito às regras estatuídas no caput do art. 37, da Constituição Federal.

Frisa-se que o modelo adotado tem como objetivo aumentar a quantidade de participantes, visto que a seleção é direcionada, de forma abrangente, às entidades civis sem fins lucrativos, conforme as balizas mínimas de constituição dispostas no art. 2º, inciso I, da Lei federal nº 13.019/2014, no Código Civil (Lei federal nº 10.406/2002) e no próprio edital.

Ademais, a título didático, a Procuradoria-Geral do Estado, por meio do Despacho do Gabinete nº 475, nos ensina que “[...] relevante observar que uma organização social da saúde já é, por natureza, uma entidade da sociedade civil sem fins lucrativos, razão pela qual poderia participar do edital de chamamento em voga. Em outras palavras: o fato de serem qualificadas como OS ou OSCIP não exclui a natureza jurídica destas pessoas como entidades civis sem fins lucrativos, o que lhes autoriza a participar do chamamento público ora analisado, tornando dispensável à menção específica a sua qualificação no preâmbulo do edital.”

Desta forma, a escolha do referido modelo de parceria, em detrimento dos demais, fundamenta-se na ampliação da possibilidade de mais entidades participarem. **Sem dúvida, a decisão é benéfica, pois proporcionará a escolha de uma Parceira mais qualificada, principalmente por se tratar de uma unidade de grande relevância ao Estado.” (Grifamos)**

Já no tocante ao Chamamento nº 04/2023 (HERSO), que também possuem os mesmos critérios de participação exigidos no Edital do HEAL, a administração teceu um posicionamento no mesmo sentido, vejamos:

“19. Ciente dessa conjuntura – e atuando no verdadeiro mister de um “arquiteto de escolhas” –, a Procuradoria-Geral do Estado tem se manifestado pela viabilidade jurídica de que convênios (lato sensu) que têm por objeto o gerenciamento, a operacionalização e a execução de ações e serviços de saúde

em unidades hospitalares públicas – ou seja: fora, como se minudenciaria nas linhas subsequentes, do regime de complementariedade do SUS – podem se sujeitar à regência do Marco Regulatório das Organizações Sociedade Civil – OSC's, a subsidiar a decisão política (public choice) do gestor pela forma e modelagem do instrumento convenial que melhor atenda ao interesse público – o que, na espécie, envolvia a ampliação de potenciais players do terceiro setor interessados na parceria (em contrapartida à restrição inerente ao modelo de OS's e OSS's, que acabava por gerar verdadeiro "oligopólio" na gestão de unidades públicas de saúde). Há aqui uma razão fundamental e de rematado interesse público para a adoção do MROSC: o recurso à utilização do modelo previsto na Lei nacional nº 13.019, de 2014, **permite a ampliação do número de interessados em participar de chamamentos públicos para a execução de serviços de relevância pública. E por quê? Porque tal lei nacional não exige prévio título jurídico (tais como o de OS, OSCIP, utilidade pública etc.). Ou seja, sem barreiras à entrada, há uma ampliação dos atores privados - pretensos parceiros da Administração - que se dispõem à celebração de vínculos de parceria com o Poder Público para a execução de atividades de relevância pública, como o são os bens e serviços de saúde ofertados no âmbito do SUS.**" (Grifamos)

Vejamos, com base na hermenêutica utilizada pela administração, o simples fato de ampliar a possibilidade de mais entidades participarem seria a decisão mais benéfica, pois proporcionaria a escolha de uma Parceira mais qualificada, principalmente por a unidade ser de extrema relevância ao Estado. Além disso, o órgão alega que *"à adoção do modelo de parceria a ser firmado com Organização da Sociedade Civil, nos moldes da Lei federal nº 13.019/2014, trata-se de escolha técnica e com tons de discricionariedade do gestor"*.

Dito isso, apesar dos supraditos editais das seleções para gestão hospitalar disponibilizados no site da SES/GO terem sofridos pedidos de esclarecimentos/impugnações por entidades interessadas no certame, não houve alteração do instrumento convocatório a fim de adequação a lei específica nº 21.740/2022 voltada para Organização Social de Saúde, se mantendo na seleção do HEAL a ausência de obrigatoriedade de qualificação prévia das entidades.

Ora, como é possível firmar parceria mais qualificada, se para se enquadrar como Organização de Sociedade Civil- OSC não é necessário se qualificar como Organização Social de

Saúde –OSS? Sabemos que é exigido das OSS diversas documentações em prol de garantir que as entidades comprovem experiência e preparo técnico para gerir uma unidade de grande porte, como é o caso do HEAL que possui o perfil de unidade hospitalar de Média e Alta Complexidade.

Percebam, a administração ampliou a participação dos fornecedores no chamamento com base em uma norma geral, sem ao menos apresentar justificativa técnica plausível, utilizando-se apenas da prerrogativa que estaria ampliando a participação e alegando se tratar de uma escolha discricionária, ferindo diretamente uma norma específica, criando uma situação conflituosa.

A exigência de qualificação prévia como Organização Social de Saúde (OSS) para participar de licitações na área da saúde está relacionada à natureza específica dessas organizações e aos benefícios que essa restrição pode trazer para a administração pública. A qualificação prévia como OSS é uma forma de garantir que as entidades que participarão de contratos públicos na área da saúde atendam a certos critérios e objetivos que são considerados importantes, tais como:

1. Foco na missão social: As OSS têm como principal objetivo a promoção e a prestação de serviços de saúde à comunidade, alinhando-se aos interesses da administração pública em fornecer assistência de qualidade à população.
2. Expertise na gestão de serviços de saúde: A qualificação prévia como OSS implica que a organização possui experiência e capacidade comprovada na gestão de unidades de saúde, o que pode aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.
3. Transparência e accountability: As OSS estão sujeitas a padrões rigorosos de transparência e prestação de contas, o que é benéfico para a administração pública na fiscalização dos recursos públicos destinados à saúde.
4. Parceria com o setor público: Ao permitir a participação apenas de OSS qualificadas, a administração pública pode fortalecer parcerias estratégicas com organizações comprometidas com os objetivos do sistema público de saúde.

5. Redução de riscos: A qualificação prévia pode ajudar a reduzir riscos de fracasso na execução de contratos de saúde, garantindo que as organizações possuam a estrutura necessária para cumprir suas obrigações contratuais.

Em resumo, a exigência de qualificação prévia como OSS em licitações na área da saúde busca assegurar que as entidades contratadas estejam alinhadas com os objetivos do sistema de saúde pública, tenham a expertise necessária e garantam a melhor utilização dos recursos públicos, o que pode resultar em benefícios significativos para a administração pública e, em última instância, para a população atendida.

Nesse sentido, permitir a participação no certame apenas para organizações devidamente qualificadas na área de saúde é de rigor, tendo em vista que o Chamamento envolve um objeto complexo que requer conhecimentos específicos e habilidades técnicas, ou seja, a restrição de participação a empresas com comprovada qualificação técnica pode garantir que apenas empresas capazes de executar o contrato participem, reduzindo riscos de insucesso, já que estarão tratando com entidades com experiência comprovada em projetos similares.

Nessa direção, reiteramos, não há nenhum estudo técnico que comprove vantajosidade na ampliação da participação de entidades que não possuem qualificação no certame. A única certeza que se tem é que tal amplitude irá proporcionar que empresas sem qualificação disputem de maneira igualitária o certame com empresas qualificadas na área de saúde e que comprovaram perante a administração, de forma prévia, possuir experiência de mercado para exercer a função, correndo o risco de uma entidade despreparada ser declarada vencedora do certame, o que afetará diretamente a população que utiliza os serviços de saúde da unidade em questão.

A administração pública deve seguir estritamente as regras e normas estabelecidas no edital de licitação e na legislação que rege o processo licitatório. Se uma norma geral é aplicada de forma a entrar em conflito com uma norma específica, a norma específica geralmente prevalece. Isso significa que a administração pode estar agindo de forma inadequada ao ferir uma norma específica em benefício de uma norma geral.

Por sua vez, o edital autoriza a participação de entidades de direito privado sem fins lucrativos caracterizadas como Organização da Sociedade Civil (OSC), mantendo a possibilidade de participação das Organizações Sociais de Saúde (OSS). Contudo, é de clareza solar que a Lei Federal nº 13.019/2014 ignora as prerrogativas trazidas por legislações estaduais, sendo prejudicial para a administração pública.

Não obstante, consta no art. 20º, inciso Parágrafo único da Lei Federal nº 13.019/2014 o seguinte texto:

Art. 20. Preenchidos os requisitos do art. 19, a administração pública deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, verificada a conveniência e oportunidade para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema.

Parágrafo único. Os prazos e regras do procedimento de que trata esta Seção observarão regulamento próprio de cada ente federado, a ser aprovado após a publicação desta Lei. (Grifamos)

À vista disso, a administração Pública do Estado de Goiás não possui regulamento próprio contendo as regras procedimentais para contratações de OSC devidamente aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e Sancionado pelo Governador com fulcro na Lei Federal nº 13.019/2014, havendo várias lacunas quanto aos procedimentos a serem adotados no caso de contratação de OSC para gestão de unidades de Saúde, não sendo cabível sua utilização com regra para o contrato ora pretendido.

3.3 CONTRATO DE GESTÃO X TERMO DE COLABORAÇÃO:

Verifica-se no item 12, subitem 12.1, da página 7 do edital o que segue:

12. HOMOLOGAÇÃO E CELEBRAÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO

*12.1. Uma vez homologado o resultado do Chamamento Público pelo Secretário de Estado da Saúde, a entidade será convocada para, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, **assinar o Termo de Colaboração.** (Grifamos)*

Contudo, ao analisarmos a minuta do Termo de Colaboração conferimos inúmeros elementos comuns ao contrato de gestão como metas, indicadores de desempenho, resultados obtidos, entre outros.

Prima face, cumpre sobrevaler que o Termo de Colaboração e o Contrato de Gestão são instrumentos jurídicos distintos, utilizados em contextos diferentes na administração pública brasileira.

O Termo de Colaboração é regulamentado pela Lei nº 13.019/2014, conhecida como a "Lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil" ou "Lei das Parcerias Voluntárias". Ele é utilizado para formalizar parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, visando a realização de atividades de interesse público, como a execução de projetos sociais, culturais, esportivos, entre outros. Esses termos estabelecem direitos e deveres de ambas as partes e preveem a transferência de recursos financeiros para a execução das atividades previstas.

Por outro lado, o Contrato de Gestão é regulamentado pela Lei nº 9.637/1998 e se destina à celebração de parcerias entre a administração pública e organizações sociais qualificadas, que são entidades privadas sem fins lucrativos. Esses contratos têm como objetivo a transferência de atividades do Estado para as organizações sociais, visando a prestação de serviços públicos específicos, como saúde, educação, cultura, entre outros. O Contrato de Gestão estabelece metas e indicadores de desempenho a serem alcançados pela organização social, bem como define os recursos financeiros a serem repassados pelo poder público.

É importante respeitar a distinção entre esses dois instrumentos jurídicos, pois cada um possui requisitos, finalidades e procedimentos próprios estabelecidos em leis específicas. Utilizar um Termo de Colaboração disfarçado de Contrato de Gestão é considerado inadequado e até mesmo ilegal, pois está descaracterizando a natureza e os objetivos desses instrumentos, o que pode gerar questionamentos e implicações legais. É fundamental observar as normas legais aplicáveis.

3.4 DO PAGAMENTO DOS SERVIDORES CEDIDOS:

Com relação aos servidores cedidos, cumpre observa-se na página 49, item 36.1.10 do Edital o seguinte texto:

*18.1.10. Atentar-se que, em relação aos recursos humanos da Unidade, para cumprimento do ANEXO TÉCNICO V – SISTEMA DE REPASSE será executado do **PARCEIRO PRIVADO** o desconto integral do valor da folha de pagamento correspondente ao total da apuração mensal dos proventos acrescido da contribuição previdenciária dos servidores estatutários cedidos descritos na parte (II) Quadro de Servidores cedidos, podendo ser variável conforme remanejamento definido pela SES/GO;*

Nas páginas 50, item 37, consta um quadro de servidores onde não é informado o quantitativo de servidores cedidos, bem como não consta o custo total geral estimado para pagamento dos mesmos.

- **Qual é o valor de repasse destinados aos servidores cedidos?**
- **Haverá incremento no repasse referente aos custos relacionados aos servidores cedidos?**
- **A glosa dos servidores cedidos integra o percentual de 70% do pessoal?**

Ademais, pressupõe que para elaboração da proposta de preços é necessário saber todos os valores que compõem os proventos e descontos da folha, inclusive os valores referentes a glosa do pessoal cedido, de forma objetiva e detalhada. Só assim é possível confirmar todos os custos que fazem parte da composição da proposta de preços para as atividades requeridas.

Por fim, ressaltamos que questionamento ora trazido é de extrema relevância, uma vez que impacta diretamente na composição da proposta de preços.

3.5 DO PAGAMENTO AOS RESIDENTES MÉDICOS:

Com relação a Residência Médica, também é possível observar na página 48, item 15.5 o que segue:

33.5. A estimativa do valor das bolsas da Residência Médica custeadas pela SES-GO é apresentada em razão da necessidade de se provisionar e planejar o orçamento estatal. No entanto, considerando o repasse do valor da bolsa diretamente ao residente médico, o valor será informado, mensalmente, à área técnica responsável pelo acompanhamento dos respectivos Termos de Colaboração, para que seja realizada a compensação financeira deste valor.

Dito isso, é importante destacar que, no tocante aos residentes, verifica-se que não consta no edital os valores destinados Residência Médica.

Sendo assim, verifica-se que a administração não informou se haverá incremento no repasse referente aos custos relacionados aos Residentes Médicos, devendo ser sanado pela dita Comissão de Licitação.

3.6 DOS ATRASOS NOS DESEMBOLSOS PREVISTOS NO CRONOGRAMA:

Na página 60 do Edital da licitação, verifica-se no item 44.12 o seguinte:

44.12. Havendo atrasos nos desembolsos previstos no cronograma de repasse o **PARCEIRO PRIVADO** poderá realizar adiantamentos com recursos próprios à conta bancária indicada para recebimento dos repasses mensais, tendo reconhecido as despesas efetivadas, desde que

em montante igual ou inferior aos valores ainda não desembolsados que estejam previstos neste termo;

Dessa forma, consta no item 44.12 a previsão de adiantamentos com recursos próprios do Parceiro Privado em caso de atraso no desembolso. Contudo, o edital não deixa claro se haverá reembolso dos juros pelo prazo incorrido de atraso do repasse.

3.7 AUSÊNCIA DE QUADRO CONTENDO A ABERTURA ANALÍTICA DO CUSTEIO:

Com relação a estimativa de custeio, consta na página 17, o item 9, com o seguinte texto:

9. PROPOSTA DE TRABALHO

9.1. A PROPOSTA deverá ser materializada tendo como base as condições estabelecidas neste Plano de Trabalho, observados os seguintes Anexos (SEI nº 51704494):

- a) ANEXO TÉCNICO I - ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, DESCRITIVO DE SERVIÇOS, INDICADORES E METAS DE PRODUÇÃO E DESEMPENHO;**
- b) ANEXO TÉCNICO II - ENSINO E PESQUISA;**
- c) ANEXO TÉCNICO III - GESTÃO DO TRABALHO E SERVIDORES CEDIDOS;**
- d) ANEXO TÉCNICO IV - ESTIMATIVA DE CUSTEIO OPERACIONAL;**
(Grifamos)
- e) ANEXO TÉCNICO V - SISTEMA DE REPASSE.**

Contudo, apesar do item 9.1, alínea “d” fazer menção ao Anexo IV - Estimativa de Custeio, não foi incluído no instrumento convocatório o quadro com abertura analítica do custeio ora citado.

Destaca-se que o referido documento constar citado no rol de anexos pertencentes ao edital, vide página 09 nomeado como “Anexo nº IV do Plano de Trabalho - SES/GAOS-14421 - ESTIMATIVA DE CUSTEIO”, mas não foi sido inserido no instrumento convocatório. Desta forma, resta evidente mais uma omissão do Edital, que recai na elaboração da proposta de trabalho e de preços, devendo a comissão providenciar a inserção do mesmo no corpo do edital.

3.8 DA RETENÇÃO DOS 3% DA FOLHA DE PAGAMENTO PARA PAGAMENTO DO PESSOAL CONTRATTADO EM REGIME DE CLT, PARA CUSTAS TRABALHISTAS E DO MONTANTE DE 97% PARA MOVIMENTAÇÕES DE CUSTEIO:

Verifica-se na página 8, item 13.3 o seguinte texto:

13.3. Do total de recursos financeiros a serem repassados ao Parceiro Privado relativos à folha de pagamento do pessoal contratado sob o regime da CLT, o montante de 3% (três por cento) será depositado diretamente na conta exclusiva para movimentação dos recursos destinados ao Fundo de provisão para fins de suportar as rescisões trabalhistas e ações judiciais, ocasião em que o montante de 97% (noventa e sete por cento) será depositado diretamente na conta exclusiva para movimentação dos recursos destinados ao custeio;

Nessa senda, é importante ressaltar que o edital não deixou claro se o montante de 97% (noventa e sete por cento) será referente ao valor total de custeio ou apenas da folha de pagamento do pessoal contratado sob o regime da CLT.

4. CONCLUSÃO

Ex positis, confia que V. S^{a.}, após apreciadas as questões ora trazidas no presente processo, acolha, com a urgência que o caso requer, as impugnações suscitadas, para que sejam promovidos os ajustes necessários ao Edital, para o posterior prosseguimento do feito, observado o rito estabelecido em lei quanto à republicação do instrumento convocatório e reposição de prazos legais.

Para que seja madura a decisão administrativa julgadora da presente impugnação, requer a suspensão do processo até o julgamento final dos questionamentos constantes da presente impugnação.

Nestes Termos,

Pede Deferimento.

Salvador, 13 de novembro de 2023.

PRISCILA OLIVEIRA DE ALMEIDA SOUZA

Gerente de Licitações – IGH