

OFÍCIO 1053/2024

Florianópolis/SC, 11 de março de 2024.

Ilmo. Sr.
Presidente da Comissão de Seleção
Ministério da Saúde
Secretaria de Saúde Indígena

Assunto: Edital de Chamamento Público nº 05/2023 – Ref.: Processo nº 25000.142744/2023-26.

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, estabelecido na Rua Deputado Joaquim Ramos, nº 125, Centro, Jaguaruna/SC, CEP 88.715-000, representada neste ato por seu Diretor Executivo, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 8.2 do Edital de Chamamento Público nº 05/2023, tempestivamente, apresentar o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face do resultado preliminar do certame, o que faz consubstanciado nos seguintes fatos e fundamentos jurídicos.

I – SÍNTESE FÁTICA

A União, por intermédio do Ministério da Saúde, publicou o Edital de Chamamento Público nº 05/2023, Processo nº 25000.142744/2023-26, para fins de “*seleção de propostas para a celebração de parceria com a Secretaria de Saúde Indígena, por intermédio do Ministério da Saúde, por meio da formalização de termo de convênio, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à organização da sociedade civil (OSC)*”.

Atenta ao instrumento convocatório, a entidade recorrente (Instituto de Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS) apresentou, tempestivamente, envelope contendo, na íntegra, a documentação exigida pelo edital do certame.

Entretanto, não obstante a inequívoca regularidade e cumprimento estrito aos critérios constantes na matriz de avaliação, sobreveio o resultado classificatório ora impugnado, que desconsiderou parte da documentação apresentada pelo recorrente, sendo necessária a revisão da pontuação atribuída ao recorrente IDEAS. É o que se passa a detalhar.

II – AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DA DECISÃO

Preliminarmente, observa-se a ausência de motivação da r. decisão administrativa de resultado preliminar do certame. Em verdade, da análise da comunicação disponibilizada em 13/12/2023, não é possível extrair os fundamentos que levaram a r. Comissão de Seleção a atribuir a pontuação abaixo do máximo ao Instituto recorrente, visto que não houve qualquer análise amiúde acerca das razões que motivaram essa decisão.

Todos os atos administrativos, para serem existentes e válidos, devem apresentar 05 (cinco) elementos: competência/sujeito, forma, objeto/conteúdo, motivo e finalidade¹. Dentre tais elementos, a competência/sujeito, a forma e a finalidade são, em geral, elementos vinculados, ou seja, não comportam discricionariedade da Administração Pública².

Especificamente a forma como elemento do ato administrativo, de acordo com a concepção ampla da doutrina, inclui não só a exteriorização do ato (se verbal, escrita ou por decreto, por exemplo), mas também todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação de vontade da Administração Pública, como a **justificação/motivação**. Assim, a inobservância de formalidades que precedam ou sucedam o ato, e inclusive seu balizamento em face de princípios, determinam sua invalidade.

Sobre a motivação da atuação da Administração, Celso Antônio Bandeira de Mello³ explica que:

A motivação integra a "formalização" do ato, sendo um requisito formalístico dele (cf. ns. 53 e ss.). É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Não basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou como base para editar o ato. Na motivação transparece aquilo que o agente apresenta como "causa" do ato administrativo.

Ademais, conforme consabido, preceitua o art. 2º da Lei nº 9.784/99 a necessidade de motivação dos atos administrativos, sendo certo que “A *Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão*”. Na mesma linha, o preceito contido no art. 20 da Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), segundo o qual “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores

¹ Conforme o art. 2º da Lei nº 4.717/65.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo – 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. p. 223/224.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 408. Grifos acrescidos.

jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (caput). E ainda que “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, [...] inclusive em face das possíveis alternativas” (parágrafo único).

Nos termos dos dispositivos acima colacionados, a decisão de julgamento que culmina na concessão de pontuação abaixo do máximo previsto no instrumento convocatório, como ato administrativo que é, há de ser específica, expondo claramente as razões de fato e de direito que a fundamentam.

Contudo, pelo conteúdo descritivo da decisão recorrida, não é possível aferir, de forma clara e motivada, quais seriam essas razões, o que evidencia, inclusive, a impossibilidade de recurso concreto por parte do Instituto.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União já pacificou entendimento pela impossibilidade de ausência de motivação da decisão administrativa:

[...] Conforme assinala o Acórdão 2826/2014, da relatoria do Min. Weder de Oliveira, **os atos administrativos precisam ser motivados expressamente para permitir ampla defesa dos envolvidos e correta compreensão dos fatos pelos órgãos de controle.** [...] (TCU. Representação n. 581/2018. Plenário. Relator Conselheiro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 21/03/2018).

Assim, diante da ausência inequívoca de motivação no resultado do julgamento, indispensável o provimento do recurso, com a anulação do ato administrativo, pois eivado de vício insanável (ausência de fundamentação/motivação).

III – RAZÕES E FUNDAMENTOS DO RECURSO

III.1. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Produção científica nas áreas de saúde e ciências sociais aplicadas do corpo técnico da instituição. Item 1.3. Lotes 1, 2, 3 4, 5, 6, 7 e 8.

De pronto, verifica-se a necessidade de revisão e majoração da pontuação atribuída ao recorrente no item 1.3 dos “*Critérios de Avaliação da qualificação técnica, da experiência institucional e da capacidade operacional da proponente*” do Edital de Chamamento Público nº 05/2023.

O referido item refere-se à produção científica nas áreas de saúde e ciências sociais aplicadas do corpo técnico da instituição, tendo definido o instrumento convocatório a atribuição de 0,5 (meio) ponto por publicação, observado limite total de 3,0 (três) pontos. O Instituto recorrente, por sua vez, juntou um total de 06 (seis) publicações, especificamente nos seguintes intervalos de páginas: i) 73 – 80; ii) 81 – 90; iii) 91 – 134; iv) 135 – 141; v) 142 – 150; e vi) 151 – 170.

Contudo, apenas lhe foram conferidos 2,0 (dois) pontos, sendo desconsiderada parte da produção científica que foi devidamente demonstrada no bojo da documentação apresentada.

É certo, entretanto, que o Edital de Chamamento Público nº 05/2023 previu, em seu item 6.3.2.4., que “*A produção documental e bibliográfica referida no critério 1.3 da Tabela 2 refere-se a trabalhos científicos publicados entre os anos de 2013 e 2023 em periódicos nas áreas de saúde e ciências sociais aplicadas com avaliação Qualis B ou superior, emitida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vinculada ao Ministério da Educação*”, justamente como efetuado pelo recorrente.

Por sua vez, lançado o edital do certame, a Administração Pública reduz sua margem de discricionariedade, devendo obedecer às estipulações contidas no instrumento convocatório.

A esse respeito, Marçal Justen Filho elucida que:

Reservou-se à Administração a liberdade de escolha do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições de pagamento etc. Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação. **Uma vez realizadas as escolhas atinentes à licitação e ao contrato, exaure-se a discricionariedade, que deixa de ser invocável a partir de então [...]** O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva da administração⁴.

Assim, na medida em que existente incorreta atribuição de pontuação ao Instituto recorrente, necessária à sua revisão e consequente majoração para 3,0 (três) pontos no quesito nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

III.2. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Corpo técnico composto por profissionais de nível superior com mestrado. Item 1.5. Lotes 1, 2, 3 4, 5, 6, 7 e 8.

Também se afigura necessária a revisão da pontuação atribuída ao recorrente no item 1.5 dos “*Critérios de Avaliação da qualificação técnica, da experiência institucional e da capacidade operacional da proponente*” do instrumento convocatório.

O referido requisito, que trata do “*Corpo técnico composto por profissionais de nível superior com mestrado*”, previu a atribuição de 0,25 ponto por profissional com mestrado vinculado às entidades proponentes, observado o limite global de 6,5 pontos. Nesse sentido, o Instituto recorrente comprovou o grau acadêmico de mestrado dos seguintes profissionais que exercem suas atividades junto à instituição (arquivos “*Experiência Profissional dividido 36 até Experiência Profissional dividido 60*” da documentação apresentada):

- Roberta Vilela Moreno
- Tailah Oliveira Marins Azevedo
- Christian de Escobar Prado

⁴ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 ed. São Paulo: RT, 2014, p. 8485.

- Camila Saggiaro de Figueiredo
- Sandro Natalino Demetrio
- Juliane Aguiar da Rocha de Oliveira
- Jucynei Ricardo Cotrim Pacheco
- Thayse Rosa
- Leon Iotti Netto
- Alexandre Carlos Buffon
- Humberto Villacorta Junior
- Marcelo Castro Marçal Pessoa

Contudo, apesar da **efetiva comprovação de 12 (doze) mestres em seus quadros funcionais**, apenas foram atribuídos ao Instituto recorrente 2,75 pontos, pontuação equivalente a apenas 11 (onze) profissionais, o que denota a existência de erro material e revela a necessidade de provimento do presente recurso para majoração de sua pontuação para 3,0 (três).

Afinal, lançado o Edital do certame, a Administração Pública reduz sua margem de discricionariedade, devendo obedecer às estipulações contidas no instrumento convocatório.

A esse respeito, Marçal Justen Filho elucida que:

Reservou-se à Administração a liberdade de escolha do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições de pagamento etc. Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação. **Uma vez realizadas as escolhas atinentes à licitação e ao contrato, exaure-se a discricionariedade, que deixa de ser invocável a partir de então [...]** O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva da administração⁵.

Assim, na medida em que existente incorreta atribuição de pontuação ao Instituto recorrente, necessária à sua revisão e consequente majoração para 3,0 (três) pontos no quesito nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

III.3. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Corpo técnico composto por profissionais de nível superior com doutorado. Item 1.6. Lotes 1, 2, 3 4, 5, 6, 7 e 8.

Observa-se, ainda, a necessidade de revisão e majoração da pontuação atribuída à entidade recorrente no item 1.6 dos *“Critérios de Avaliação da qualificação técnica, da experiência institucional e da capacidade operacional da proponente”* do instrumento convocatório.

⁵ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 ed. São Paulo: RT, 2014, p. 8485.

Conforme consta do Edital de Chamamento Público nº 05/2023, item 1.6 “*Corpo técnico composto por profissionais de nível superior com doutorado*”, será atribuído 0,25 ponto por profissional com doutorado. O Instituto recorrente, por sua vez, fez prova de possuir em seus quadros funcionais 09 (nove) doutores (arquivos “*Experiência Profissional dividido 60 até Experiência Profissional dividido 125*” da documentação apresentada):

- Christian de Escobar Prado
- Murillo Ronald Capella
- Roberta Vilela Moreno Wilsing
- Humberto Villacorta Junior
- Gisele Rodrigues de Oliveira
- Rômulo Sperduto Dezone
- Sabrina Pontes Buziquia
- Alexandre Carlos Buffon
- Thayse Rosa

Contudo, apesar da **efetiva comprovação de 09 (nove) doutores em seus quadros funcionais**, apenas foi atribuído ao Instituto recorrente 1,0 (um) ponto, equivalente a apenas 04 (quatro) profissionais, o que denota a existência de erro material e revela a necessidade de provimento do presente recurso para majoração de sua pontuação para 2,25.

Afinal, nesse ponto, o instrumento convocatório indicou que “6.3.2.5. A *comprovação da pontuação dos critérios 1.4 a 1.6 da Tabela 2 será realizada por meio da relação nominal dos trabalhadores de nível superior e seus respectivos diplomas/certificados*”, o que foi efetivamente observado pelo Instituto recorrente.

Por sua vez, lançado o Edital do certame, a Administração Pública reduz sua margem de discricionariedade, devendo obedecer às estipulações contidas no instrumento convocatório.

A esse respeito, Marçal Justen Filho elucida que:

Reservou-se à Administração a liberdade de escolha do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições de pagamento etc. Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação. **Uma vez realizadas as escolhas atinentes à licitação e ao contrato, exaure-se a discricionariedade, que deixa de ser invocável a partir de então [...]** O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva da administração⁶.

⁶ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 ed. São Paulo: RT, 2014, p. 8485.

Assim, na medida em que existente incorreta atribuição de pontuação ao Instituto recorrente, necessária à sua revisão e consequente majoração para 2,25 pontos no quesito nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

III.4. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Programa de Integridade (Compliance) instituído há mais de 6 meses. Item 1.7. Lotes 1, 2, 3 4, 5, 6, 7 e 8.

Observa-se, do bojo do item 1.7, “*Critérios de Avaliação da qualificação técnica, da experiência institucional e da capacidade operacional da proponente*” do instrumento convocatório, a exigência de comprovação de Programa de Integridade (Compliance) instituído há mais de 06 (seis) meses para a concessão de 1,5 ponto às entidades proponentes.

Em observância ao referido comando, o Instituto recorrente apresentou cópia integral de seu Programa de Integridade, datado de 14 de outubro de 2022 (fls. 180-191) e o respectivo cronograma de implantação (fls. 218-222). Ainda assim, a r. Comissão de Seleção, sem apontar os motivos para tanto, não atribuiu a correspondente pontuação à entidade, com o que não se pode concordar.

Afinal, lançado o edital do certame, a Administração Pública reduz sua margem de discricionariedade, devendo obedecer às estipulações contidas no instrumento convocatório.

A esse respeito, Marçal Justen Filho elucida que:

Reservou-se à Administração a liberdade de escolha do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições de pagamento etc. Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação. **Uma vez realizadas as escolhas atinentes à licitação e ao contrato, exaure-se a discricionariedade, que deixa de ser invocável a partir de então [...]** O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva da administração⁷.

Ainda, como sabido, a Administração Pública jamais poderá se afastar da regra de que as exigências de qualificação técnica e econômica devem se restringir ao estritamente indispensável para garantia do cumprimento das obrigações, tudo nos moldes do previsto no inciso XXI do art. 37 da CF:

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.

⁷ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 ed. São Paulo: RT, 2014, p. 8485.

Ademais, muito embora o Edital vincule as partes, “a administração pública, na descrição do edital, não pode fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, pois deve garantir ampla participação na disputa”⁸, tendo em vista a relevância da competitividade na satisfação do interesse público.

No mesmo sentido, muito embora o Edital vincule as partes, “é necessário observar a circunstância de que, quanto maior a especificidade das cláusulas editalícias, menor a competitividade do certame. Em suma, a diminuição do número de interessados na disputa compromete o caráter competitivo da licitação, afastando-a de seu objetivo precípua: seleção da proposta mais vantajosa para a administração”⁹.

Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência do e. TJSC:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO E SERVIÇOS DE DRENAGEM URBANA DO MUNICÍPIO DE IMBITUBA. INSURGÊNCIA CONTRA REJEIÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. **PREVISÕES DESARRAZADAS RELATIVAMENTE À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONCESSÃO PARCIAL DA SEGURANÇA. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO** RECONHECIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. **Reveste-se de ilegalidade o instrumento convocatório que restringe indevidamente o caráter competitivo do certame, com previsões que não guardem proporcionalidade com o objeto da licitação.** 2. No caso, houve, inclusive, o reconhecimento, pelo Tribunal de Contas do Estado, da ausência de razoabilidade nas exigências de capacidade técnica profissional e operacional. 3. Sentença de concessão parcial da segurança confirmada. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. (TJSC, Remessa Necessária Cível n. 5004908-47.2021.8.24.0030, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 30-03-2023, grifos acrescidos).

Assim, totalmente inadmissível qualquer argumentação no sentido de desconsideração da documentação apresentada em razão da ausência de ato de gestão de aprovação do Programa de Integridade, como poderia sugerir o item 6.3.2.6. do instrumento convocatório.

Inclusive, é de se anotar que outras concorrentes, a exemplo da Hospital Maternidade Terezinha de Jesus e Associação Hospitalar Beneficente do Brasil, apresentaram a mesma documentação que o Instituto recorrente e receberam a pontuação correspondente, o que indica, para além de exigência desproporcional para com o IDEAS, também a quebra da isonomia entre as proponentes.

Por todo o exposto, e considerando que efetivamente cumprida a exigência contida no item 1.7 dos Critérios de Avaliação da qualificação técnica, da experiência institucional e da capacidade operacional da proponente, necessária a revisão da análise e consequente atribuição de 1,5 ponto ao recorrente no quesito nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

⁸ TJSC, Remessa Necessária Cível nº 5001223-12.2020.8.24.0048, Rel. Des. Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, j. 10/11/2020.

⁹ TJSC, Mandado de Segurança Cível n. 5057520-18.2022.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Sandro Jose Neis, Terceira Câmara de Direito Público, j. 18-04-2023.

III.5. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Ouvidoria, Controladoria e Auditoria Interna implantadas há mais de 6 meses. Item 1.8. Lotes 1, 2, 3 4, 5, 6, 7 e 8.

Também se observa a necessidade de revisão da pontuação atribuída ao recorrente no que concerne ao item 1.8 dos “*Crêterios de Avaliação da qualificação técnica, da experiência institucional e da capacidade operacional da proponente*” do instrumento convocatório.

O referido item, conforme consta do Edital de Chamamento Público n 05/2023, impunha a comprovação de existência de Ouvidoria, Controladoria e Auditoria Interna implantadas há mais de 06 (seis) meses para atribuição da correspondente pontuação, na proporção de 1,0 (um) ponto para cada setor. O Instituto recorrente, em atenção às disposições editalícias, apresentou a previsão e descrição pormenorizada dos setores, que constam tanto do seu Programa de Integridade (fls. 181-190) quanto dos módulos do CIGAM (fls. 295 e seguintes).

Assim, na medida em que existente incorreta atribuição de pontuação ao Instituto recorrente, necessária a sua revisão e a atribuição da pontuação máxima no quesito nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

III.6. Necessária majorao da pontuao atribuída ao recorrente. Código de Conduta tica aprovado há mais de 6 meses. Item 1.9. Lotes 1, 2, 3 4, 5, 6, 7 e 8.

Extrai-se do item 1.9 dos “*Crêterios de Avaliação da qualificação técnica, da experiência institucional e da capacidade operacional da proponente*” do instrumento convocatório a exigência de comprovação de existência de Código de Conduta tica aprovado há mais de 06 (seis) meses para a concessão de 1,0 (um) ponto às entidades proponentes.

Em observância ao referido comando, o Instituto recorrente apresentou cópia integral de seu Código de Conduta e tica (fls. 193-201), bem como seu Regimento Interno (fls. 202-217). Ainda assim, a r. Comissão de Seleção, sem apontar os motivos para tanto, não atribuiu a correspondente pontuação  entidade, com o que não se pode concordar.

Afinal, lançdo o edital do certame, a Administração Pública reduz sua margem de discricionariedade, devendo obedecer às estipulações contidas no instrumento convocatório.

A esse respeito, Marçl Justen Filho elucida que:

Reservou-se  Administração a liberdade de escolha do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificao de condições de execução, das condições de pagamento etc. Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação. **Uma vez realizadas as escolhas atinentes à licitação e ao contrato, exaure-se a discricionariedade, que deixa de ser invocável a partir de então [...]** O procedimento de licitação reduz drasticamente a

liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva da administração¹⁰.

Ainda, como sabido, a Administração Pública jamais poderá se afastar da regra de que as exigências de qualificação técnica e econômica devem se restringir ao estritamente indispensável para garantia do cumprimento das obrigações, tudo nos moldes do previsto no inciso XXI do art. 37 da CF:

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.

Ademais, muito embora o Edital vincule as partes, *“a administração pública, na descrição do edital, não pode fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, pois deve garantir ampla participação na disputa”*¹¹, tendo em vista a relevância da competitividade na satisfação do interesse público.

No mesmo sentido, muito embora o Edital vincule as partes, *“é necessário observar a circunstância de que, quanto maior a especificidade das cláusulas editalícias, menor a competitividade do certame. Em suma, a diminuição do número de interessados na disputa compromete o caráter competitivo da licitação, afastando-a de seu objetivo precípuo: seleção da proposta mais vantajosa para a administração”*¹².

Nesse sentido, colhe-se da jurisprudência do e. TJSC:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO E SERVIÇOS DE DRENAGEM URBANA DO MUNICÍPIO DE IMBITUBA. INSURGÊNCIA CONTRA REJEIÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. **PREVISÕES DESARRAZOADAS RELATIVAMENTE À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CONCESSÃO PARCIAL DA SEGURANÇA. RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO** RECONHECIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. **Reveste-se de ilegalidade o instrumento convocatório que restringe indevidamente o caráter competitivo do certame, com previsões que não guardem proporcionalidade com o objeto da licitação.** 2. No caso, houve, inclusive, o reconhecimento, pelo Tribunal de Contas do Estado, da ausência de razoabilidade nas exigências de capacidade técnica profissional e operacional. 3. Sentença de concessão parcial da segurança confirmada. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA. SENTENÇA CONFIRMADA. (TJSC, Remessa Necessária Cível n. 5004908-47.2021.8.24.0030, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 30-03-2023, grifos acrescidos).

Assim, totalmente inadmissível qualquer argumentação no sentido de desconsideração da documentação apresentada em razão da ausência de ato de gestão

¹⁰ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 ed. São Paulo: RT, 2014, p. 8485.

¹¹ TJSC, Remessa Necessária Cível nº 5001223-12.2020.8.24.0048, Rel. Des. Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, j. 10/11/2020.

¹² TJSC, Mandado de Segurança Cível n. 5057520-18.2022.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Sandro Jose Neis, Terceira Câmara de Direito Público, j. 18-04-2023.

de aprovação do Código de Ética e Conduta, como poderia sugerir o item 6.3.2.6. do instrumento convocatório.

Inclusive, é de se anotar que outras concorrentes, a exemplo da Hospital Maternidade Terezinha de Jesus e Associação Hospitalar Beneficente do Brasil, apresentaram a mesma documentação que o Instituto recorrente e receberam a pontuação correspondente, o que indica, para além de exigência desproporcional para com o IDEAS, também a quebra da isonomia entre as proponentes.

Por todo o exposto, e considerando que efetivamente cumprida a exigência contida no item 1.9 dos Critérios de Avaliação da qualificação técnica, da experiência institucional e da capacidade operacional da proponente, necessária a revisão da análise e consequente atribuição de 1,0 (um) ponto ao recorrente no quesito nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

III.7. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Sistema de integrado de gestão empresarial (ERP) implantado há mais de 6 meses. Item 1.10. Lotes 1, 2, 3 4, 5, 6, 7 e 8.

Também se observa a necessidade de revisão da pontuação atribuída ao recorrente no que concerne ao item 1.10 dos “*Critérios de Avaliação da qualificação técnica, da experiência institucional e da capacidade operacional da proponente*” do instrumento convocatório.

O referido item, conforme consta do Edital de Chamamento Público nº 05/2023, exigia a comprovação de existência de Sistema de integrado de gestão empresarial (ERP) implantado há mais de 06 (seis) meses para atribuição de 2,0 (dois) pontos. O Instituto recorrente, em atenção às disposições editalícias, apresentou declaração do fornecedor, contrato firmado com o fornecedor e até mesmo o esquema detalhado de funcionamento do sistema (fls. 223 e seguintes).

Contudo, apesar da **efetiva comprovação de sistema de gestão empresarial implantada há mais de 06 (seis) meses**, apenas foi atribuído ao Instituto recorrente 0,5 ponto, sem maior justificação sobre a não concessão da integralidade da pontuação prevista para o item.

Afinal, nesse ponto, o instrumento convocatório indicou que “6.3.2.8. O ERP (*Enterprise Resource Planning*) é um sistema responsável pela integração de todos os processos, informações e ativos estratégicos da instituição. Por meio dele é possível realizar a gestão da força de trabalho, das contas a pagar e receber, de informações e de projetos de forma integrada, auxiliando na prestação de contas e no acompanhamento da execução do convênio. A sua comprovação poderá ser realizada por meio de declaração nos moldes do Anexo XL”, o que foi efetivamente observado pelo Instituto recorrente.

Por sua vez, lançado o edital do certame, a Administração Pública reduz sua margem de discricionariedade, devendo obedecer às estipulações contidas no instrumento convocatório.

A esse respeito, Marçal Justen Filho elucida que:

Reservou-se à Administração a liberdade de escolha do momento de realização da licitação, do seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições de pagamento etc. Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação. **Uma vez realizadas as escolhas atinentes à licitação e ao contrato, exaure-se a discricionariedade, que deixa de ser invocável a partir de então [...]** O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva da administração¹³.

Assim, na medida em que existente incorreção na pontuação atribuída ao Instituto recorrente, necessária a sua revisão e a atribuição da pontuação máxima no quesito 1.10 nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

III.8. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Aderência da proposta aos objetivos e diretrizes do presente Edital e suas Especificações Complementares. Item 2.1. Lotes 1, 2, 3 4, 5, 6, 7 e 8.

Também merece ser revista a pontuação atribuída ao recorrente no que concerne ao item 2.1 dos “*Crterios de avaliao da estrutura tcnica e metodolgica dos planos de ao*” do instrumento convocatrio.

Em suma, conforme proposto pelo Edital de Chamamento Pblico nº 05/2023, quanto ao item 2.1:

6.3.2.9. A aderncia da proposta aos objetivos e diretrizes do presente Edital e suas Especificaes Complementares refere-se ao grau de atendimento s necessidades dos DSEI e das CASAI discriminadas nos relatrios situacionais de cada um dos Distritos Sanitrios e das Casas de Apoio Nacionais (Anexos IV a XXXIX). A aderncia total ser obtida quando 90% ou mais das necessidades discriminadas nos referidos relatrios forem atendidas com as aes propostas nos respectivos Plano de Ao; a aderncia total ser obtida quando 70% a 89% das necessidades forem atendidas; a aderncia parcial ser obtida quando 50% a 69% das necessidades forem atendidas; e a baixa aderncia ser obtida quando menos de 50% das necessidades relatadas nos relatrios forem atendidas.

Entretanto, sem maiores esclarecimentos acerca dos motivos para tanto, as propostas apresentadas pelo Instituto recorrente receberam as seguintes pontuaes: i) Lote 1 - 13,32; ii) Lote 2 - 10,96; iii) Lote 3 - 8,88; iv) Lote 4 - 8,88; v) Lote 5 - 11,00; vi) Lote 6 - 8,88; vii) Lote 7 - 8,88; viii) Lote 8 - 8,88.

Por sua vez, a justificativa e os objetivos apresentados nas propostas dos lotes em referncia esto em consonncia com a Poltica Nacional de Atenao aos Povos Indgenas, e outros documentos que fomentam o Subsistema de Atenao s Saude dos Povos Indgenas, incluindo a Lei nº 9.836/99, que institui o SasiSUS.

Considerando que a pontuao atribuda a este critrio foi reduzida, sendo, inclusive, fracionada (metodologia de pontuao considerava nmeros inteiros, e a

¹³ FILHO, Maral Justen. Comentrios Lei de Licitaes e Contratos Administrativos. 16 ed. So Paulo: RT, 2014, p. 8485.

pontuação final está fracionada), entende-se fundamental especificar qual fundamento não foi apresentado nas propostas, tanto para efetiva defesa da entidade recorrente como para aperfeiçoamento interno.

Assim, na medida em que existente incorreção na pontuação atribuída ao Instituto recorrente, necessária a sua revisão e a atribuição da pontuação máxima no quesito 2.1 nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

III.9. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Clareza da proposta metodológica para o desenvolvimento dos objetivos previstos no item 1.2 deste Edital. Item 2.2. Lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

As propostas estipuladas nos Planos de Ação para os DSEI constantes dos Lote 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 foram elencadas em consonância às especificações relacionadas no Anexo II, do Edital de Chamamento Público nº 05/2023. Assim, cada proposta considerou a realidade do território indígena correspondente, incluindo a acessibilidade e o perfil epidemiológico local, cujos dados foram obtidos por meio de relatórios situacionais elaborados pelos DSEI.

Considerando que a proposta metodológica deve apresentar estratégias para o alcance das metas estipuladas, contribuindo para a qualificação da saúde dos Povos Indígenas, e que há grande diversidade cultural nos 34 DSEI, entende-se que cabe à Gestão Distrital e aos CONDISI estipular a forma de trabalho de suas equipes, com o apoio e suporte da entidade conveniada. Neste contexto, cumpre esclarecer que a proposta apresentada indicou o modo como a conveniada atuará para assegurar este apoio à Gestão Distrital, pois seria leviano estipular uma metodologia de trabalho universal para todas as equipes de um Distrito, e sem a participação dos gestores locais e do Controle Social.

Da mesma forma, não foram elencadas nas propostas as micro ações para a consecução dos resultados esperados em cada uma das áreas programáticas da atenção primária em saúde exclusivamente porque tais metas são elaboradas por técnicos da gestão da SESAI e dos DSEI, homologadas pelo Controle Social, e expressadas por intermédio dos Planos Distritais de Saúde Indígena.

No que concerne ao provimento de recursos humanos para o desenvolvimento das ações em saúde, as propostas do lote em referência consideraram que a contratação de profissionais se dará por meio de processo seletivo simplificado, conforme previsto no Edital de Chamamento Público nº 05/2023¹⁴. Logo, considerando que o instrumento convocatório especificou os critérios a serem seguidos no recrutamento de profissionais, este documento orientador foi citado nas propostas, no intuito de identificar a metodologia de contratação através do convênio.

¹⁴ Item 5 Da Previsão Orçamentária; subitem 5.2.7: "A seleção e contratação, pela entidade privada sem fins lucrativos, de equipe envolvida na execução do objeto observarão a realização de processo seletivo prévio, observadas a publicidade, a impessoalidade e a moralidade das atividades desenvolvidas para esse mister".

Em relação à qualificação dos profissionais para atuação no âmbito do SasiSUS, importa frisar que cabe aos DSEI estipularem os temas a serem abordados em capacitações, e quais profissionais devem participar de tais eventos, buscando facilitadores que repliquem o conhecimento adquirido nestas ocasiões, já que o recurso financeiro atribuído para esta finalidade não é suficiente para a capacitação de todos os profissionais atuantes nas equipes. Assim, considerando o perfil epidemiológico dos DSEI dos lotes em referência, a acessibilidade à terra indígena assistida, e os recursos logísticos disponíveis, foram elencados nas propostas alguns eventos com temas condizentes com a realidade local, em 03 (três) formatos distintos, sendo:

- Capacitação presencial, com os participantes recebendo diárias para arcar com todas as despesas inerentes ao evento (deslocamentos, hospedagem e alimentação), onde podem constar diárias para facilitadores e organizadores do evento, aquisição de material didático, e custo para a locação de espaço para a realização do mesmo;
- Capacitação *in loco*, ou seja, nas aldeias/polos base, sem custo de diária para os participantes, mas assegurando o pagamento de diárias para facilitadores e/ou organizadores do evento, assim como os custos com a aquisição de material didático, alimentação e locação de espaço;
- Capacitação à distância, sem custos para realização do evento.

No que se referem às ações do PASSI, as propostas consideraram a realização de encontros em locais próximos às aldeias (locados), uma vez que ainda se desconhece a exata logística para acesso a estas comunidades, bem como a estrutura de cada uma delas. Assim, intencionou-se centralizar o evento em local próximo, assegurando a participação dos detentores de saberes locais, arcando com o pagamento de diárias aos participantes, facilitadores e organizadores do evento. Não obstante, caso seja a intenção do controle social local, as ações podem ser desenvolvidas no território indígena, com revisão do plano de trabalho anual.

Portanto, indene de dúvida que as propostas de ações voltados à educação permanente e ao PASSI foram providenciadas conforme orientações e modelos apresentados nos anexos do Edital de Chamamento Público nº 05/2023, onde não constava, com clareza, a necessidade de pormenorizar cada uma das etapas de execução destas atividades.

A programação das reuniões de conselheiros dos CLSI e CONDISI levou em conta a quantidade de conselheiros para cada evento, e a quantidade de encontros estipulados pela SESAI - nível central.

No que se refere ao apoio matricial/atividades de supervisão a serem executadas em território, cabe esclarecer, novamente, que a forma de trabalho das equipes cabe à gestão distrital em parceria com o controle social, e considera a especificidade do território indígena em questão. Assim sendo, e levando em conta que o apoio matricial/supervisão técnica deve ser exercido por técnicos da gestão (DIASI/SESANI), e que em diversos DSEI

estes profissionais atuam de forma complementar às equipes multidisciplinares de saúde indígena (escala de trabalho com entrada em área quinzenal/mensal), as propostas contemplam um cronograma que assegure a efetivação de visita técnica semestral, no mínimo.

Por todo o exposto, tem-se que a documentação apresentada indica adequadamente como deve ser executado o convênio em referência, não cabendo exclusivamente à entidade conveniada a organização do processo de trabalho dos DSEI. Ademais, o documento orientador não consignou que as micro ações e outros pormenores deveriam constar neste Plano de Trabalho, que ainda será avaliado e homologado pela Gestão Distrital e Controle Social, após as adequações necessárias.

Assim, na medida em que existente incorreção na pontuação atribuída ao Instituto recorrente, necessária a sua revisão e a atribuição da pontuação máxima no quesito 2.2 nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

III.10. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Previsão de instrumentos de registro, monitoramento e sistematização das ações previstas. Item 2.3. Lotes 1, 2, 3 4, 5, 6, 7 e 8.

Tendo em vista que a contratação de profissionais da saúde para atuação no âmbito do SasiSUS, ocorre por meio de convênios entre a União e Organizações Sociais de Saúde-OSS, a execução das ações é evidenciada através de relatórios, estipulados por órgãos de controle federais, e, no caso do SasiSUS, pela SESAI-nível central. Tais documentos são inseridos, periodicamente, na plataforma Transferegov, assegurando, além desta prestação de contas, a visibilidade na transferência de recursos da União para as OSS.

Neste contexto, cabe ressaltar que os instrumentos que monitoram a execução das ações de saúde praticadas em território indígena, incluindo a produtividade, os controles de frequência (folha de ponto), e as escalas de trabalho dos profissionais, são estabelecidos pelas coordenações de área na SESAI, e/ou pela gestão distrital, e inseridos na plataforma em referência. Da mesma forma, todas as ações que resultam na aplicação de recurso financeiro, tais como capacitações, eventos do PASSI, e reuniões de conselheiros, são comprovadas no Transferegov por meio de projetos, listas de presença, fotos, entre outros documentos confirmativos da ação.

Em vista disso, os Planos de Ações elaborados para os lotes em referência indicaram que o monitoramento das ações previstas se dará por meio de documentos incluídos na plataforma Transferegov, compreendendo todos os instrumentos já utilizados para o acompanhamento dos convênios em execução na atualidade.

Assim, na medida em que existente incorreção na pontuação atribuída ao Instituto recorrente, necessária a sua revisão e a atribuição da pontuação máxima no quesito 2.3 nos lotes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

III.11. Necessária majoração da pontuação atribuída ao recorrente. Percentual destinado a despesas administrativas e/ou indiretas. Item 2.4. Lotes 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Por fim, observa-se a existência de erro material quando do cálculo da pontuação atribuída ao Instituto recorrente quanto ao item 2.4 dos “*Critérios de avaliação da estrutura técnica e metodológica dos planos de ação*” nos lotes 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Isso porque o Edital de Chamamento Público nº 05/2023 que a pontuação no item 2.4 - Percentual destinado a despesas administrativas e/ou indiretas - seria aferido de forma variável, podendo ser atribuído o seguinte: “*7,0 ponto - 2,0% do valor do convênio; 5,0 ponto - 3,0% do valor do convênio; 3,0 ponto - 4,0% do valor do convênio; 1,0 ponto - 5,0% do valor do convênio*”. Ainda, dispôs o instrumento convocatório que “*6.3.2.12. A escolha do percentual destinado a despesas indiretas/administrativas deve ser informada pela Conveniada quando da apresentação da proposta e poderá variar entre os Distritos contemplados pelo mesmo lote*”.

O Instituto recorrente, por sua vez, indicou em sua proposta o percentual de 3% (três por cento) do valor do convênio a ser empregado em despesas administrativas e/ou indiretas, pelo que a pontuação a si atribuída está aquém do correto e se faz necessária a correção pela i. Comissão de Seleção.

Assim, na medida em que existente incorreção na pontuação atribuída ao Instituto recorrente, necessária a sua revisão e a atribuição da pontuação correta a partir do percentual de 3% (três por cento) do valor do convênio a ser dispendido com as despesas administrativas (item 2.4) nos lotes 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

IV – REQUERIMENTOS

Ante ao que foi exposto, requer o recebimento e provimento do presente **RECURSO ADMINISTRATIVO**, com a consequente reforma do resultado preliminar do Edital de Chamamento Público nº 05/2023, nos seguintes termos:

(a) Seja reconhecida a nulidade decorrente de ausência de adequada motivação da decisão recorrida nos pontos que deixou de atribuir pontuação máxima ao recorrente, nos termos da fundamentação;

(b) No mérito, seja provido o recurso e atribuída pontuação correspondente ao IDEAS, nos termos da fundamentação. As análises pormenorizadas encontram-se nas planilhas anexas ao recurso.

Pede deferimento.



Cordialmente,

Assinatura Eletrônica
11/03/2024 19:40 UTC
 *Sandro N. Demetrio*
003 *** *-73
Sandro Natalino Demetrio

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) protocolo@ideas.med.br que é o serviço de comunicação externa do Instituto.

Processos de Validação IDEAS (Uso Interno)

ID dos Processos	Descrição	Responsável
2024035724	Jurídico	Dra. Vanessa Brand
2024035724	Gerência de Expansão	Eduardo Alonso

Protocolo de assinaturas

Para verificar a(s) assinatura(s) deste documento, realize o scan do código QR abaixo ou acesse

<https://cloud.bry.com.br/scad/protocolos/assinaturas>, preencha o código de verificação e clique em "Verificar".



Código de verificação:

56a6b886-931f-4563-8b2d-f6443b5edea5

CHAVE:

4824D498AE6A1C70D04D74D9E96EFC20C79EDC60DDA7973D6EE9010365414C71

Atenção! Este documento é uma versão para impressão e não contém as assinaturas digitais e/ou eletrônicas.

Se você está lendo esse documento em uma versão digital, utilizar essa versão para realizar manualmente a verificação das assinaturas não funcionará. Para obter a versão digital deste documento com as assinaturas, siga as instruções acima para realizar a verificação, e clique em "Baixar documento assinado".

Sobre o documento assinado

Detalhes e situação do documento assinado na data 11/03/2024 08:15 (UTC).

Nome do documento: 20240311_OF.1053_RECURSOADMINISTRATIVO_EDITALN.05_2023_CH2024035724.pdf

Algoritmo: SHA256

Hash: 4F2FE8FE3F55E5062522B29CA5A064653F212CBF318C0760AEB631DDC9C6DE32

Situação geral: Todas as assinaturas deste documento estão válidas.

- ✓ O documento é autêntico e não foi adulterado.
- ✓ Todos os certificados dos assinantes são válidos.
- ✓ As identidades dos assinantes foram reconhecidas.
- ✓ A assinatura está aderente às recomendações da política de assinatura
- ✓ As datas das assinaturas são confiáveis

Sobre os assinantes

Detalhes e situações dos assinantes deste documento na data 11/03/2024 08:15 (UTC).

SERVIDOR DE CARIMBO DO TEMPO ACT BRy 50110

- **Data da assinatura:** 11/03/2024 07:50 (UTC).
- **Certificado:**
 - **Tipo do certificado:** T3
 - **Emitido por:** SERVIDOR DE CARIMBO DO TEMPO ACT BRy 50110
 - **Validade:** 24/02/2023 08:26 (UTC) - 23/02/2028 08:26 (UTC)
- **Situação:**
 - ✓ Assinatura íntegra
 - ✓ Certificado válido
 - ✓ Identidade reconhecida
 - ✓ Assinatura Eletrônica Qualificada
 - ✓ A assinatura esta de acordo com a sua política
 - ✓ Carimbo válido

Sandro Natalino Demetrio

- **Data da assinatura:** 11/03/2024 07:50 (UTC).

- **Tipo:** Assinatura Eletrônica
- **Evidências:**
 - **IP:** 187.49.227.84
 - **Email:** sdemetrio@ideas.med.br
 - **Geolocalização:** -27.5867097, -48.5784469