



ILUSTRE COMISSÃO DE COMUNICADO DE INTERESSE PÚBLICO DA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITAPIOCA/CE

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA AO EDITAL CONVOCATÓRIO
CHAMADA PÚBLICA Nº 02.11.2024

LUANA CASTRO DE ALMEIDA, brasileira, solteira, advogada, inscrita na OAB/CE nº 40.886 e CPF sob o nº 057.418.293-41, com endereço à Rua João de Castro, nº 42, Aquiraz/CE, onde deverão ser encaminhadas eventuais intimações e/ou notificações referente ao presente feito, vem, tempestivamente, com o devido respeito, perante à SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ITAPIOCA apresentar IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA AO EDITAL CONVOCATÓRIO, tendo em consideração o edital em epígrafe, pelos fatos e fundamentos jurídicos que adiante passa a articular.

DA TEMPESTIVIDADE

Em análise à tempestividade, demonstra-se a tempestividade a respectiva impugnação, em acordo com o item 4.5 do referido Edital, no qual traz, o prazo de até de 05 dias úteis antes da sessão pública de abertura de envelopes, agendada para o dia 07/03/2024, portanto, requer, esta licitante, que seja a mesma recebida e encaminhada à Comissão competente para sua apreciação, em conformidade com a legislação pertinente.

DO BREVE RELATO FÁTICO

Oportunamente, trata-se de "EDITAL PARA CHAMAMENTO PÚBLICO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL PARA A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE GESTÃO PARA O GERENCIAMENTO, OPERACIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DAS AÇÕES E SERVIÇOS NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE DO MUNICÍPIO DE ITAIPÓCA".

Cabe esclarecer que o presente Edital traz ilegalidades que acabam por prejudicar a participação de forma isonômica das organizações sociais.

Em análise ao instrumento editalício convocatório, alguns pontos chamaram atenção – são eles: 1) a ausência de valor global para que as entidades possam elaborar proposta financeira; 2) exigência do CEBAS como documento de qualificação técnica; 3) critério de pontuação inadequado com claro direcionamento e 4) ausência de termo de referência com informações suficientes para elaboração do plano de trabalho

As prerrogativas acima indicadas visivelmente ferem os dispositivos estampados na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 14.133/2021, e por consequência, o direito dos licitantes, logo ensejam a presente impugnação ao Edital Convocatório. Deste modo, por



entender que ela fere os princípios e restringe o caráter competitivo da licitação e inibe a sua participação, a autora apresenta a presente impugnação, pelos fundamentos jurídicos adiante expostos.

DO DIREITO

a. DA AUSÊNCIA DE VALOR GLOBAL PARA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA E DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Edital não traz qual seria o valor máximo do orçamento da Secretaria Municipal de Saúde para que as concorrentes apresentem proposta financeira vinculada ao valor global apresentado.

Além disso, não existe termo de referência anexado ao presente Edital, o que traz incertezas e inseguranças jurídicas e legais sobre como poderá ser elaborado o plano de trabalho.

Ou seja, o Poder Público não apenas deve se atentar em designar valor pertinente para o certame, mas também designar valor que arque com todas as demandas que surgirão e serão necessárias para atender o interesse público.

Ora, nobre Comissão, **resta claro que a ausência dessas duas informações inviabiliza a apresentação de qualquer plano de trabalho ou proposta financeira para o presente caso.**

Restando apenas 6 dias para a entrega dos documentos, um adendo/retificação ao Edital nesse momento não seria viável, haja vista, o curto período até a referido entrega de documentos.

É de fácil entendimento que a melhor alternativa seria a anulação do presente Edital.



**b. DA EXIGÊNCIA DO CEBAS COMO DOCUMENTO DE QUALIFICAÇÃO
TÉCNICA IMPRESCINDÍVEL**

Outro critério irregular, trata-se da exigência quando a apresentação de Certificado de Entidade Beneficentes de Assistência Social - CEBAS, prevista no item 6.2.5; a.5.

Ocorre que a aplicação da exigência de CEBAS para a execução de serviços de saúde é desarrazoada, pois, além de limitar sobremaneira as gamas de entidades passíveis de executarem as ações de saúde, essa exigência atenta contra a efetividade e licitude na gestão do sistema de atenção à saúde.

Tal exigência se mostra desarrazoada, pois configura uma restrição quantitativa e qualitativa à participação de entidades com atuação na área de saúde, ferindo o princípio da isonomia. **As exigências de habilitação devem restringir-se ao mínimo essencial para a garantia do cumprimento das obrigações que se pretende pactuar.**

Vejamos a jurisprudência pátria, a exemplo do TRF 4, quanto a ilegalidade de exigência de CEBAS em certames:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. PRESCINDÍVEL. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICINETE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SAÚDE (CEBAS). DESNECESSÁRIA. PARTICIPAÇÃO. CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. 1. O objetivo principal da licitação é obter a proposta mais vantajosa à Administração Pública, o que se alcançará se houver a garantia da competitividade ampla, com o maior número possível de concorrência, desnecessária, assim, a exigência do Certificado de Entidade Beneficinete de Assistência Social em Saúde (CEBAS). 2. O objeto do Edital de Chamamento Público não diz respeito a questões da alçada do Conselho Municipal de Saúde. 3. Deve ser reaberto o processo licitatório, referente à Permissão de Uso de bens móveis e imóveis, somente, a fim de que não seja exigida a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS) pelas entidades proponentes.



(TRF4AG:50381412420184040000503814124.2018.4.04.0000, Relator: LUÍS ALBERTO AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 15/05/2019, QUARTA TURMA).

Inclusive, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, emitiu a Súmula de nº 22 que traz a vedação de que a pontuação de atestados que comprovem experiência anterior, seja utilizada para fins de habilitação.

Muito embora não seja incomum a exigência do CEBAS, é aceito como item de valoração da proposta técnica, até porque a entidade detentora de tal certificado já passou por processo de comprovação de sua qualificação, aspecto que dá mais segurança à administração.

No presente caso, todavia, sua apresentação é imposta como condição da participação de interessados, o que não é razoável.

Necessário frisar que adotado o tipo técnica e preço, não cabe a desclassificação de proposta somente com base no critério técnico.

Esse foi o entendimento exposto no processo nº 8718.989.18, sessão plenária de 23/5/18, sob relatoria do e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Nesse sentido, o edital deve ser reformulado a fim de que seja retirada a exigência de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS)



c. DO DIRECIONAMENTO DO EDITAL AO SOLICITAR UMA PREMIAÇÃO ESPECÍFICA COMO CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO

O presente Edital traz em seu item 9.1.2 item, b.4, pontuação para licitantes que apresentarem "*Reconhecimento por instituições idôneas e legalmente reconhecidas, de expertise em inovação em serviços de saúde mediante apresentação de prêmio de relevância recebidos no País ou no exterior pela Organização Social, pontuação máxima 8 pontos*".

Ora, nobre Comissão, o referido critério sugerido pelo Poder Público é um verdadeiro absurdo, um critério totalmente ATÍPICO, sem sentido algum.

A especificidade trazida à baila EVIDÊNCIA claramente um direcionamento explícito a uma organização social que recebeu o referido prêmio nos últimos meses, inclusive, tendo sido divulgado esse recebimento através das mídias digitais, sociais e jornais de grande circulação.

Vejamos, o quão imoral e ilegal está sendo um critério de pontuação para uma premiação individual, ferindo os mais diversos princípios constitucionais, quais sejam, da competitividade, da isonomia, da legalidade, da igualdade, da impessoalidade, entre outros.

Enfim, por infringir o ordenamento jurídico e causar inúmeros prejuízos aos licitantes, é imprescindível que também este óbice editalício seja corrigido para o prosseguimento correto do feito.



d. DO DESCUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ISONOMIA, DA COMPETITIVIDADE E DA IMPESSOALIDADE

Conforme disposto na Lei nº 14.133/2021, são princípios expressos da licitação o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo.

No âmbito administrativo, o **princípio da legalidade** está restrito ao que a lei adequada definir que os administrados poderão ser obrigados a fazer (ou proibidos de não fazer) ou deixar de fazer (ou proibidos de fazer) junto à Administração Pública.

Então, quando são definidos parâmetros orçamentários para que os recursos sejam suficientes para atender o interesse público na qualidade e na quantidade demandada é inegociável que haja tal retratação no Edital – o que não consta no presente. Outrossim, quando não há a definição de data e horário para abertura dos envelopes com propostas, há uma evidente omissão que prejudica demasiadamente a competitividade do certame, portanto deve ser corrigida.

Dentre eles, destaca-se, neste momento, o **princípio da igualdade entre os licitantes**, no qual a Administração Pública deve conduzir a licitação de maneira impessoal, sem prejudicar ou privilegiar nenhum licitante, desde que preencham os requisitos exigidos, todos os que tiverem interesse em participar da disputa devem ser tratados com isonomia.

Todos os dispositivos da lei de licitações ou regulamentação de um específico processo licitatório deve ser interpretado à luz do princípio da isonomia. O que significa dar tratamento igual a todos os interessados na licitação. É condição essencial para garantir competição em todos os procedimentos licitatórios.

Assim, é obrigação da administração pública não somente buscar a proposta mais vantajosa, mas também demonstrar que concedeu a todos os concorrentes aptos a mesma oportunidade.



Nesta toada, o Princípio da Igualdade é contrariado por meio da omissão de termo de referência e de valor global para elaboração de proposta – o que gerará, indiscutivelmente, muitos prejuízos financeiros ao licitante contratado - que só visam afastar a competitividade do certame de Licitação e o edital que não cumprir com a Legislação pertinente a sua modalidade, estará viciado e apto a ser impugnado, com o único propósito de ser corrigido.

Não obstante a Administração Pública apresente argumentos em defesa de tal procedimento, são eles insuficientes, por si só, para justificar a licitação da forma que está apresentada.

Pelo que se vê, é vedada a exigência de condições que venham a comprometer o caráter competitivo da licitação, isto é, que inibam a participação de licitantes interessados em participar do certame.

As exigências acima descritas comprometem a ampliação da disputa e por consequência a seleção da proposta mais vantajosa. Reza a Constituição Federal de 1988, de forma peremptória, em seu artigo 37, inciso XXI:

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.

Isto é, caso a Administração Pública possua discricionariedade para estabelecer exigências em razão da sua necessidade concreta, deve observar o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, o qual dispõe que as exigências devem se limitar àquelas "indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações". O que não ocorre no presente caso.



Conforme esclarece o autor Marçal Justen Filho, a Lei nº 14.133/2021 buscou "evitar que as exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica se constituam em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. (...) A regra geral é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas."

Exigências desarrazoadas não podem ser legitimadas sob o argumento de que a Administração necessita de segurança maior do que a efetivamente necessária à execução do objeto a ser contratado, sob pena de ofensa ao texto constitucional, que autoriza apenas o mínimo de exigências, sempre alicerçadas em critérios razoáveis.

Vejamos que os Tribunais de Contas têm jurisprudência uníssona no sentido de que as exigências do edital devem estar voltadas à seleção da proposta mais vantajosa, sem, no entanto, restringir injustificadamente a competitividade:

"O ato convocatório há que estabelecer as regras para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não se admitindo cláusulas desnecessárias ou inadequadas, que restrinjam o caráter competitivo do certame.

Tanto é que o próprio art. 37, inciso XXI, da CF, que estabelece a obrigatoriedade ao Poder Público de licitar quando contrata, autoriza o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica e econômica, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por outras palavras, pode-se afirmar que fixar requisitos excessivos ou desarrazoados iria de encontro à própria sistemática constitucional acerca da universalidade de participação em licitações, porquanto a Constituição Federal determinou apenas a admissibilidade de exigências mínimas possíveis.

Dessarte, se a Administração, em seu poder discricionário, tiver avaliado indevidamente a qualificação técnica dos interessados em contratar, reputando como indispensável um quesito tecnicamente prescindível, seu ato não pode prosperar, sob pena de ofender a Carta Maior e a Lei de Licitações e Contratos."



TCU - AC-0423- 11/07-P Sessão: 21/03/07 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa - FISCALIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO - <https://contas.tcu.gov.br>, acesso em 01 março de 2010.

Além de ferir o caráter competitivo da licitação e o princípio da legalidade, garantindo na Constituição Federal de 1988, posto que não obedece aos limites impostos pela lei, a exigência agride severamente o princípio da isonomia, pois apresenta diferente tratamento entre os licitantes que possuem ou não a exigência atacada.

Nesse ponto, resta claro que o legislador presume que os PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA COMPETITIVIDADE, tão caros à Administração, coadunam-se mais com esse tipo de licitação, o qual deve ser a regra.

A respeito do **PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE**, vejamos o que diz Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 91-92):

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art., 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. [...] Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º).

Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. Pode entretanto, o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo.

Deve-se compatibilizar o interesse coletivo e o interesse privado nos casos de certame licitatório, buscando-se um procedimento justo visando o bem comum, lembrando que em caso de divergência prevalecerá a supremacia do interesse público. Conforme se pode observar no disposto no art. 2º, parágrafo único, incisos, II e III da Lei Federal nº 9.784/1999.

No mesmo sentido, Antônio Cecílio Moreira Pires (TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro; PIRES, Antônio Cecílio Moreira. et. al. Direito Administrativo. São Paulo. Malheiros, 2008, p. 287):

Se a Administração Pública, em razão da isonomia, está obrigada a tratar todos no mesmo pé de igualdade, temos que o princípio da impessoalidade vem, em última análise, a concretizar a imposição constitucional trazida no conteúdo da isonomia. Isso porque, pelo princípio da impessoalidade, a Administração está obrigada a pautar seus atos única e exclusivamente com vistas ao cumprimento do interesse público, sendo vedado, portanto, o estabelecimento de cláusulas ou condições que imponham privilégios ou prejuízos a quem quer que seja, de modo a permitir que todos sejam tratados de forma igualitária.

Ademais, não há razoabilidade nas determinações já impugnadas acima, tendo em vista que vai de encontro com o OBJETO deste Edital. É clara a ofensa ao caráter competitivo do certame, principalmente, ao princípio da impessoalidade, isonomia e legalidade, merecendo que as exigências em questão sejam afastadas, como medida do mais puro direito.

Com efeito, o exame acurado do edital revela situação que merece urgente reparo pela autoridade administrativa elaboradora do instrumento convocatório, pois cria óbice à própria realização da disputa, por meio da falta de legalidade e isonomia, contrariando todo dispositivo legal em total dissonância com os princípios basilares da administração pública.



A conservação do Edital nos moldes presentes coaduna como uma grave ofensa ao direito líquido e certo da licitante e como um descumprimento direito da legislação vigente, consoante foi acima demonstrado, por conseguinte, enseja medidas judiciais e administrativas cabíveis.

Ademais, o **adiamento da licitação** é imprescindível para que, após a correção das modificações sugeridas, **a competitividade e isonomia da competição sejam asseguradas**, bem como seja evitado novo descumprimento principiológico e legal, e todas as Organizações envolvidas e interessadas tenham seu direito respeitado.

DOS PEDIDOS

ANTE O EXPOSTO, com fundamento na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 14133/2021, invocando os princípios da isonomia, da competitividade e da impessoalidade, sob o foco do severo risco em ofender o caráter competitivo do certame caso permaneça as exigências impugnadas, **requer se digne a Secretaria de Saúde do Município de Itapipoca/CE em receber a presente impugnação como tempestiva, e em seguida determinar que seja **IMEDIATAMENTE**:**

1. Suspenso ou anulado o referido Edital, para que sejam realizadas as devidas adequações de direito;
2. Sejam sanadas todas as omissões e irregularidades apontadas em todos os seus termos;
3. Excluir a apresentação do CEBAS como condição de participação no certame
4. Excluir o critério de pontuação trazido no item 9.1.2, b.4.



Uma vez acatados os termos defendidos na impugnação que importe em modificação dos termos do edital, **requerem a designação de nova data para realização do certame, com a conseqüente nova publicação do novo ato convocatório**, permitindo, assim, amplo conhecimento aos interessados.

Por fim, requer seja a resposta realizada à presente impugnação remetida no prazo legal devido ao endereço da impugnante.

Termos em que pede e aguarda deferimento.

Aquiraz/CE, 29 de fevereiro de 2024.

LUANA CASTRO DE
ALMEIDA:05741829341

Assinado de forma digital por LUANA CASTRO
DE ALMEIDA:05741829341
DN: cn=BR, o=CP-Brasil, ou=AC SOLUTI M -igile
v5, ou=20781710000103, ou=Videoconferencia,
ou=Certificado PF A3, cn=LUANA CASTRO DE
ALMEIDA:05741829341
Dados: 2024.02.29 10:39:03 -03'00'

Luana Castro de Almeida

OAB/CE Nº 40.886