

## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Trata o presente do pedido de impugnação ao edital de Chamamento Público – Concurso de Projetos nº 01/2019, Processo Administrativo nº 4723/2018, que tem por cerne a Seleção de uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social de Saúde - OSS, nos termos da Lei Municipal nº 1.565/2016, que tenha manifestado interesse em celebrar Contrato de Gestão com vistas à formação de parceria para fomento e execução de atividades na área de saúde, em especial, “Gerenciar a Unidade de Pronto Atendimento – UPA 24 horas de Piraquara”, em estreita cooperação com a Secretaria Municipal de Saúde e demais órgãos do SUS, apresentado pela entidade denominada INDSH – Instituto Nacional de Desenvolvimento Social e Humano.

### 1. Da tempestividade:

O referido pedido de impugnação foi protocolado via e-mail, nos endereços eletrônicos indicados no edital, no dia 05 de fevereiro do presente ano.

O Edital prevê em seu subitem 4.2 que as impugnações devem ser apresentadas até o segundo dia útil que antecede a apresentação dos planos de trabalho, o qual está previsto para o dia 07 de fevereiro de 2019, portando, conhece-se a tempestividade do feito.

*“4.2 Qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar o presente edital, devendo o pedido ser feito com antecedência mínima de 02 (dois) dias úteis anteriores à sessão do concurso de projetos, sob pena de preclusão, através das seguintes formas”.*

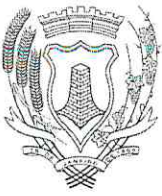
### 2. Relatório:

A ora impugnante interpôs impugnação ao instrumento convocatório, alegando que o instrumento convocatório não oferece condições adequadas para oferta de propostas economicamente viáveis, solicitando a verificação dos valores máximos para apresentação do Plano de Trabalho.

Isto posto, apresentou as seguintes argumentações:

#### **“II. RAZÕES**

*2. Como se sabe, o edital de chamamento público deve estar pautado nos princípios da Administração Pública estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal. Nesse sentido o pronunciamento do STF ao julgar pela constitucionalidade da Lei 9.637/1998 na ADIN 1923:*



[...] **CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. CELEBRAÇÃO NECESSARIAMENTE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO OBJETIVO E IMPESSOAL.** [...] **OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA MOTIVAÇÃO.**

[...]

13. Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, **impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput).** [...] (grifos nossos)

3. Nesse sentido também a previsão da lei local:

Art. 11 A celebração do contrato de gestão será precedida de:

I - chamamento público para manifestação de interesse;

II - seleção por concurso de projeto, quando houver mais de uma entidade qualificada interessada em celebrar o contrato de gestão, nos termos do regulamento.

[...]

§ 5º A seleção por concurso de projeto será realizada observados:

I - os princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência;

II - o princípio do julgamento objetivo;

III - o julgamento das propostas feito de acordo com os critérios fixados no edital;

IV - a igualdade de condições entre todas as organizações sociais de saúde que manifestaram interesse; e

V - a garantia ao contraditório e a ampla defesa.

4. Logo, para garantir que seja possível a melhor escolha o edital deve estabelecer critérios objetivos que permitam a oferta de propostas que sejam **economicamente vantajosas** (menor gasto de dinheiro público) e que apresentem **aspectos qualitativos** satisfatórios e pertinentes para o serviço que se pretende contratar (melhor proposta técnica).

5. Ocorre que, com o devido respeito, não nos parece ser o caso do edital em questão. Veja-se:

6. De acordo com o item 2. Dos valores e dos repasses de recursos do Anexo II do edital, o montante máximo a ser ofertado pelos interessados deverá corresponder a R\$ 844.353,05 (oitocentos e quarenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e três reais e cinco centavos) mensais:

## 2. DOS VALORES E DO REPASSE DE RECURSOS

2.1. O montante máximo do orçamento econômico-financeiro para Gestão da UPA 24 Horas de Piraquara fica estimado em R\$: 844.353,05 (oitocentos e quarenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e três reais e cinco centavos) mensais, totalizando R\$: 10.132.236,60 (dez milhões, cento e trinta e dois mil, duzentos e trinta e seis reais e sessenta centavos).





2.2. O valor disposto no subitem 2.1 será considerado como valor máximo para o contrato de gestão, devendo as propostas estarem em acordo com este máximo estabelecido.

7. Referido valor máximo foi extraído do **Estudo de Viabilidade Econômica** produzido pelo Departamento Administrativo da Secretaria Municipal de Saúde de Piraquara, com a colaboração dos departamentos de Média e Alta Complexidade, Atenção Básica e Setor de Auditoria e Regulação da Secretaria de Saúde de Piraquara e está disponível no site da municipalidade.

8. O estudo, no entanto, tomando por base pesquisa prévia de preços para serviços, insumos e materiais, do qual a impugnante também fez parte, acabou por definir para o certame em questão **valor de referência distorcido da realidade**, além de demonstrar a alocação **de valores para determinadas rubricas em detrimento de outras**.

9. Veja-se que o valor de referência acima consiste na soma dos menores valores orçados pelas entidades consultadas. No entanto, esse somatório de valores mínimos também não se aproxima do valor máximo apresentado pelas entidades que foram consultadas e destoa do que foi estabelecido pelo estudo de viabilidade econômica para gestão da UPA. Vejamos:

GAMP	INDSH	ACQUA	VALOR MÁXIMO
R\$ 1.000.401,46	R\$ 998.926,00	R\$ 1.126.341,38	R\$ 856.886,63

10. Para exemplificar a incorreta previsão de valores para formar o máximo a ser ofertado, que acaba por "engessar" as rubricas permitidas para constar no projeto, temos o seguinte:

11. **Abaixadores de língua** (página 57 do estudo de viabilidade econômica). Previu-se para este item o total de 70 pacotes contendo 100 unidades (total de 7.000 itens). No entanto, a média estimada de atendimento é de 4500 pacientes por mês. Ou seja, estimou-se itens em quantidade superior ao dobro do necessário para garantir o atendimento mensal.

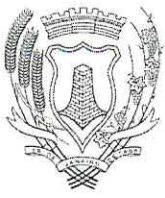
12. Outro exemplo de que o estudo é insuficiente para justificar o valor máximo para o certame é o fato de que previu aquisições mensais para **lençóis hospitalares e chassis radiográficos** (página 89 e 156 do estudo de viabilidade econômica, respectivamente). Ambos são itens de natureza durável e não há necessidade de que sejam adquiridos mensalmente e na quantidade indicada.

13. Outro item que merece destaque e que justifica a presente impugnação é o da **previsão de valores para Manutenção Predial e Conforto Ambiental** (página 163 e 164 do estudo de viabilidade econômica) para pintura das instalações, tanto interna quanto externa. Trata-se de serviço a ser executado por terceiro, já que a gestão da UPA não permite a contratação em seu quadro de pessoal de empregados especificamente para esse tipo de função, cuja precificação fica prejudicada.

14. Outro valor que deve ser reconsiderado diz respeito ao **provisionamento das rescisões**. Veja-se, a título de exemplo, o caso dos enfermeiros (diurnos). Estabeleceu-se o percentual de 0,42% sobre o salário base (R\$ 2.550,00) para provisionamento mensal. Contudo, uma conta simples (divisão do salário base por dozes meses), indica que o valor mínimo a ser provisionado mensalmente é de R\$ 212,50 (duzentos e doze reais e cinquenta centavos), bem distante dos R\$ 11,61 (onze reais e sessenta e um centavos) indicados na página 125 e 126 do estudo de viabilidade econômica e reproduzidos no edital ora impugnado.

15. Outra questão e de suma relevância que merece impugnação se dá no fato de que o edital **não faz a distinção dos repasses a título de custeio e investimento**. Trata-se de tratamento contábil de extrema importância e que deve ser considerado.





*Veja-se, a título de exemplo, o caso dos chassis radiográficos aqui mencionados, que podem ser adquiridos como investimento, já que se tratam de bens duráveis. E mais, o próprio edital (item 13.3) permite que sejam adquiridos bens, que ao final devem ser revertidos ao patrimônio da Municipalidade, porém, indaga-se: serão adquiridos com valores destinados ao custeio?*

**13.3 Caso a Organização Social de Saúde adquira bens móveis depreciáveis com recursos provenientes da celebração do contrato de gestão, estes deverão ser transferidos à Secretaria Municipal de Saúde ou, com a anuência deste, a outro órgão do poder público municipal.**

*16. Por fim, merece destaque o total de R\$ 40.207,29 destinados para “Reserva de caixa para custos imprevistos, fatos anômalos ou desastres naturais (5%)”. Essa previsão não merece espaço neste edital e merece ser alocado em rubricas que ficaram prejudicadas, como por exemplo o adequado provisionamento para as rescisões trabalhistas.*

*17. No mais, e para argumentar, se o edital assim permanecer, ficará descaracterizada a proposta do modelo “contrato de gestão”, eis que a “celebração de parcerias no setor de saúde pode trazer aumento da transparência na gestão dos serviços de saúde, o que permite a comparação entre os prestadores e, como consequência, aumento da eficiência e diminuição de custos”.*

### **3. Fundamentação:**

O Concurso de Projetos nº 01/2018 foi elaborado por esta administração pública municipal, em consonância com os ditames legais de que trata a matéria, seguindo os princípios do art. 37 da Constituição federal, Lei Federal nº 9.637/98, Lei Municipal nº 1.565/2016 e demais legislações aplicáveis, visando à garantia do melhor plano de trabalho para gerência da UPA municipal com fins da prestação do melhor atendimento possível ao munícipe.

O estudo de viabilidade econômica, elaborado por esta municipalidade, tem por objetivo levantar os gastos necessários para a gerência da UPA de Piraquara, sendo elaborado em consonância com os princípios da administração pública, em destaque o da economicidade, o qual teve por parâmetro valores praticados pela administração pública e valores apresentados pelas organizações Sociais interessadas, buscando assim o menor valor viável para a operacionalização dos serviços, sendo, ainda, elaborado sob o crivo das orientações do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná emanadas via APA – Apontamento Preliminar de Acompanhamento.

Deste modo, demonstra-se o esforço do ente público em garantir a efetivação do princípio da economicidade, uma vez que é sabido que o critério “menor valor” é praticado nas aquisições públicas. A utilização do menor valor praticado por cada item de despesa das cotações apresentadas pelas Organizações sociais tem



intuito de afastar possíveis superfaturamentos. Destarte a vantajosidade qualitativa alcançada com a estipulação de critérios e metas estipulados no edital e contrato de gestão vindouro.

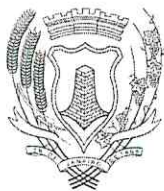
Em seu argumento a ora impugnante alega que houve incorreta previsão de valores, exemplificando que a média de atendimentos na UPA é de 4.500/mês, ao que foram previsto 7.000 unidades de abaixador de língua, concluindo que “estimou-se itens em quantidade superior ao dobro do necessário para garantir o atendimento mensal”.

Neste ponto, primeiramente cabe esclarecer que o dobro de 4.500 é 9.000, ou seja, não há previsão para o **dobro** dos atendimentos e sim um quantitativo levantado com base na experiência de consumo do Pronto Atendimento Municipal e um cuidado para que **não haja falta** de itens essenciais para o atendimento ao cidadão. A Portaria 10/2017 do Ministério da Saúde apresenta como **MÉDIA** de atendimentos para uma UPA porte I nível operacional III a quantia de 4.500 atendimentos ao mês, porém, trata-se de **MÉDIA**, não podendo o ente público se dar ao luxo de prever a quantidade exata de 4.500 abaixadores de língua e a demanda se mostrar superior, isso, usando apenas o abaixador de língua como exemplo. Destarte, deve ser do conhecimento de uma organização social, na qualidade de ente que exerce ações beneficentes e não possui fins lucrativos que a função dos entes de saúde é garantir o atendimento ao cidadão que o procurar.

Outro argumento da entidade impugnante é o de aquisições mensais de itens, alegados por esta, como de natureza durável, porém, para levantamento do valor mensal do custeio das atividades da UPA, foi verificada a necessidade real, prevendo eventuais trocas, uma vez que, data vênua ao entendimento da organização, lençóis hospitalares, chassi radiográfico, instrumentais, etc. são bens de média duração, classificados como “Material de Consumo de média durabilidade”, bem como as trocas são previstas, pois, como exemplo, podemos utilizar o item “lençóis hospitalares”, podem ser rasgados na execução do atendimento e tais itens, por sua natureza de “média duração” virão a necessitar de substituição, não podendo ser, por exemplo, “consertados”, como um equipamento (bens permanentes).

No que tange à alegação de que os serviços de manutenção predial e conforto ambiental, contemplando pintura interna e externa das instalações, trocas de lâmpada, etc. devem ser contemplados como serviço de terceiros, não podendo a





administração, pois é **deste exato modo** que estão previstos estes serviços no estudo de viabilidade econômica (Subitem 8.2.3 “Serviço”; Pág. 98 “Custo Total com **Serviços**”), bem como no edital (ANEXO VI – MODELO DE PROPOSTA)

No tocante da rescisão de pessoal, o argumento pífio de que a rubrica está hipofaturada é facilmente desconsiderado ao analisarmos o estudo de viabilidade econômica, onde, para o enfermeiro diurno, utilizado como exemplo pela impugnante, ao contrário do alegado, o montante mensal contabilizado como “provisão para rescisão” é de R\$: 132,82 e não R\$: 11,61. Outrossim, o valor devido ao empregado nos dias trabalhados no mês deverá ser contabilizado do campo “salário base”, inviabilizando o cálculo apresentado pela entidade de “Salário Base / 12”.

A previsão de “reserva de caixa para custos imprevistos” foi contabilizada para possíveis infortúnios que, apesar de não esperados, podem vir a acontecer no decorrer do contrato. Tal montante foi contabilizado para frontear despesas que a administração e nem mesmo a entidade vencedora do concurso de projetos podem vir a prever, como desastres naturais, por exemplo.

#### 4. Conclusão:

Diante de todo o exposto, considera-se **IMPROCEDENTE** o pedido de impugnação e mantêm-se os exatos termos do instrumento convocatório.

Piraquara, 06 de fevereiro de 2019.

  
Diego Luiz Mikos

  
Gláucia Buss Guimarães

  
Luciano Carneiro de Jesus

  
Luisa Helena Francisco Sanches

  
Tiago Aurélio de Oliveira

Comissão Especial de Seleção para o Concurso de Projetos nº 01/2018  
Portaria Nº. 9.912/2018.