

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO DE QUALIFICAÇÃO E CHAMAMENTO PÚBLICO PARA SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE VIANA – ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

IGOR VIEIRA MACEDO, brasileiro, casado, advogado, portador do CPF nº 085.747.387-51, com endereço na Rua Vasco Coutinho, 47, Vila Velha, ES, com endereço de e-mail: igormacedo@hotmail.com, telefone (27) 99513-5075, vem respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO

Ao Edital de Chamamento Público 001/2022 para firmar contrato de gestão com organização social de saúde, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

I – DA LEGITIMIDADE

O item 4.3 do instrumento convocatório informa que qualquer cidadão pode impugnar seus termos.

Nessa qualidade, vem o impugnante, por meio da presente, realizar o referido ato.

II – DA TEMPESTITIVIDADE

O item 4.3 do instrumento convocatório informa que a impugnação poderá ocorrer em até 05 (cinco) dias antes da data fixada para abertura dos envelopes.

Como dia estipulado para abertura dos envelopes é 06/06, o prazo se encerra em 01/06. Observando o protocolo desta peça, tem-se que é perfeitamente tempestiva.



III – DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

III.a) DA AUSÊNCIA DE PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES A SELEÇÃO

1) Da ausência de deliberação da matéria pelo Conselho Municipal de Saúde

Ao proferir despacho (item 8.2, processo 4081), a Procuradoria Municipal trouxe alguns parâmetros que deveriam ser observados pela municipalidade na tramitação do processo de seleção de organizações sociais.

A manifestação se baseou no Acórdão nº 2057/2016-Plenário do Tribunal de Contas da União, cujo Relator foi o Dr. Bruno Dantas, e firmou entre seus requisitos o seguinte:

“f) os Conselhos de Saúde devem participar das decisões relativas à terceirização dos serviços de saúde e da fiscalização da prestação de contas das organizações sociais, a teor do disposto no art. 1º, §2º, da Lei Federal 8.142/1990;”

Do texto, observa-se que é dever do gestor ouvir o Conselho de Saúde quando da terceirização de serviços de saúde. Neste caso, cabe ao município de Viana ouvir o Conselho Municipal de Saúde da cidade a respeito do intento de transferir a uma Organização Social a gestão do Pronto Atendimento Municipal Vittorio Sias.

Sobre este tema, o despacho de item 13.3 afirma que

“Nesse sentido, esclarecemos que o tema já é integrante das ações trabalhadas pelo Conselho Municipal Saúde de Viana, o qual foi amplamente discutido, aprovado e inserido no Plano Municipal de Saúde e nas Programações Anuais de Saúde dos anos de 2022 e 2023, tudo devidamente registrado e dado publicidade por meio das Resoluções nº 399/2022 e nº 401/2022, ambas do Conselho Municipal de Saúde de Viana, datadas de 13/04/2022, publicadas no DOU /ES – Edição nº 2.001, página 193 (anexo ao presente despacho).”

Todavia, ao verificarmos as citadas resoluções, não consta qualquer item específico sobre a “terceirização dos serviços de saúde”, conforme exigido na decisão utilizada como parâmetro pela Procuradoria Municipal. É de conhecimento de todos que o plano municipal de saúde e as programações anuais de saúde não trazem tal disposição.

O que se exige, conforme a citada decisão, é a discussão específica e focada no tema, que neste caso é a terceirização dos serviços de saúde do Pronto Atendimento Municipal Vittorio Sias. A discussão genérica do plano



de saúde e programações anuais não suprem a necessidade de explanação e
Autenticar documento em <https://eprocessos.viana.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 30003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP
nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



debate do tema específico, bem como a manifestação do órgão de controle social da saúde a respeito.

Portanto, **não houve o cumprimento da medida apontada pela Procuradoria Municipal**, devendo ser suspenso o processo até que tal exigência seja devidamente cumprida.

2) *Da ausência de estudo de viabilidade econômica*

Outro requisito constante da manifestação da Procuradoria Municipal, se refere ao estudo de viabilidade do projeto, ou sua vantajosidade, frente a atual forma de gestão.

“b) do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão;”

A exigência se deve a necessidade de demonstração pela Administração de que o modelo acrescentará qualidade e proporcionará uma economia ao processo. No caso desta seleção, inexistente estudo nesse sentido. Há apenas o levantamento de alguns custos – não todos – os relacionados a transferência da gestão.

O denominado “estudo preliminar” (item 1.3 do Processo 4081/2022), trouxe apenas o levantamento geral de custos, **nada mais**. Não há um comparativo dos custos atuais e a redução e/ou melhoria a ser alcançada pela entrega do PA a gestão de uma Organização Social.

Observa-se, inclusive, a inconsistência em dados do próprio levantamento, tais como:

- ausência de previsão de valores na planilha para alguns itens nela incluídos: Consultoria/Auditoria externa; processos trabalhistas;
- Divergência de valores da planilha com o levantamento dos custos. Como exemplo, a apuração dos serviços médicos foi realizada em dois serviços, no PA e na UPA. No entanto, o valor a ser considerado deveria ser apenas do serviço a ser terceirizado, ou seja, o PA. Neste caso, a média mensal, de acordo com o levantamento realizado no processo é de R\$ 274.145,00 e não R\$ 424.614,00, como consta do orçamento detalhado. O mesmo ocorre com os serviços de enfermagem, laboratório, entre outros;
- Discrepância de valores em serviços como manutenção predial com

fornecimento de material (R\$ 1.000,00); manutenção predial (R\$



Autenticar documento em <https://eprocessos.viana.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 30003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP
nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



1.000,00). Certamente os valores se encontram muito abaixo do valor de mercado para a manutenção de uma unidade destinada a saúde e grande como é o PA.

- Os serviços advocatícios, uma vez que foram previstos, não se encontram de acordo com a tabela da OAB/ES, estando bem abaixo do preconizado;
- Os “custos corporativos” não possuem parâmetro para definição. Tais despesas devem ter um parâmetro previsto desde a edição do Edital para que o interessado saiba quanto poderá compartilhar do financeiro com a sua estrutura;
- O serviço de raio-x é executado diretamente via consórcio, conforme próprio levantamento, e, portanto, não possui locação do equipamento. Ademais, a previsão de locação de equipamento é desnecessária, uma vez que a Organização Social determinará o formato da prestação. Somando

Tais apontamentos demonstram que não há parâmetro para definição dos valores com um conseqüente aumento significativo das despesas, sem a demonstração da melhoria a ser alcançada. **O valor levantado para o custeio do PA no ano de 2021 foi de R\$ 9.622.751,46 e o valor estimado para a terceirização foi de R\$ 16.945.478,62. Ou seja, um aumento de 76% do valor de custeio.** O aumento muito significativo e exige justificativa plausível, que não se encontra no “estudo preliminar”. **Há uma indicação de superfaturamento.**

Pode-se tentar justificar pelo aumento da demanda, mas isso implicaria em aumento proporcional, o que não encontra respaldo na situação fática do serviço. O cômputo do atendimento, inclusive, reúne todos os atendimentos realizados em urgência e emergência no município, não trazendo o valor específico do serviço a ser terceirizado. Igualmente, o aumento de quase 100% da demanda a partir do terceiro mês não traz qualquer respaldo epidemiológico.

Há portanto, uma completa incongruência entre os valores e números lançados no estudo, não ofertando segurança ao município e nem ao interessado em prestar serviços. Os fatos exigem a correção do estudo, com a apresentação de números condizentes com a realizada e as devidas justificativas, de forma a garantir a segurança do serviço.

3) Da ausência de AMPLA publicidade

É mencionado também no Parecer emitido pela Procuradoria Municipal, a necessidade de **ampla** divulgação. Contudo, encontram-se apenas duas publicações, sendo uma em diário dos municípios, que tem circulação restrita. Não se encontra no processo uma publicação de nível nacional, como se espera de um procedimento desta natureza. Mormente em processo que envolve a utilização de recursos federais. De acordo com Ivan Barbosa Rigolin:



“Desde o início da vigência da atual lei de licitações se aceita que haja apenas duas publicações, sendo uma na imprensa oficial e outra em jornal diário de grande circulação no Município. Se há dinheiro estadual envolvido a imprensa oficial é o Diário Oficial do Estado. Se há dinheiro federal, é o Diário Federal da União. E o jornal diário é particular, como a Folha de São Paulo ou O Estado de S. Paulo por exemplos.”¹ (grifamos)

Conforme consta do processo, a fonte de recursos para custeio das atividades do PA é 12140000010, originária do Governo Federal para implementação das ações de média e alta complexidade.

Então é necessária a publicação em diário oficial da união e a sua inobservância torna nulo todo o procedimento:

“O defeito na divulgação do instrumento convocatório constitui indevida restrição à participação dos interessados e vicia de nulidade o procedimento licitatório, devendo ser pronunciado a qualquer tempo.”²

Assim, é preciso que seja suspenso o presente certame, para que se proceda a sua ampla publicidade, incluindo a publicação no Diário Oficial da União.

4) Da presença de membro do conselho municipal na Comissão

Para a seleção proposta pelo município há a necessidade nomeação da comissão respectiva. Ao observar a Portaria que nomeou os integrantes, observa-se a presença da Sra. Maria da Penha Lourenço, como representante do Conselho Municipal de Saúde. Ocorre que a indicação de membros do conselho viola o princípio elementar da segregação de funções.

O membro do conselho tem como atribuição atuar

[...] na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (Lei 8.142/1990)

Por conseguinte, fica impedido de participar das ações do poder executivo na condição de conselheiro, como relata despacho de encaminhamento da comissão.

¹ RIGOLIN, Ivan Barbosa.

<http://www.acopesp.org.br/admin/assets/arquivos/cdfe2c96ad8eb6eda809e772f90f8dfd.pdf>. Acesso em 27/05/2022.

² FILHO, Marçal Justen. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Ed.



A inclusão de membro do conselho na comissão, vicia o procedimento e impede a fiscalização posterior pelo controle social.

É necessário, pois, a retirada do membro do conselho para garantir a possibilidade de fiscalização daquele órgão, em obediência a sua função legalmente atribuída.

III.b) DAS INCONSISTÊNCIAS DO EDITAL

1) *Da vedação a participação*

O Edital de Chamamento Público 001/2022 é restritivo a participação de organizações sociais. A restrição se encontra no item 2.1 do instrumento convocatório que exige a qualificação prévia a participação.

Não bastasse, a qualificação no município se encontra limitada a um Edital, também de chamamento – diga-se, cuja publicidade também fora limitada.

Ora, a regra do chamamento é ampliar a participação do número de interessados e não limitá-la. Não por outro motivo as normas e procedimentos de entes com maior experiência neste tipo de seleção estabelecem duas maneiras:

- a qualificação a qualquer tempo;
- a qualificação durante o processo.

No caso do Estado de São Paulo³, que conta com o maior número de organizações sociais contratadas, a qualificação permanece disponível em todo o tempo. Até mesmo o Estado do Espírito Santo alterou a sua legislação para prever a qualificação dentro processo de seleção:

§1º Conceder-se-á a qualificação de organização social à entidade selecionada em chamamento público para firmar contrato de gestão que atenda aos requisitos previstos nesta Lei Complementar.

§2º A qualificação da entidade como organização social dar-se-á por ato do Secretário de Estado responsável pelo contrato de gestão e terá validade apenas durante a vigência do contrato.



§ 3º Poderão ser qualificadas tantas organizações sociais quantas forem julgadas necessárias pelo Poder Executivo.⁴

Deste modo, o edital de chamamento, da maneira como se encontra, limita desnecessariamente a participação de interessados. A afirmação se funda na análise dos procedimentos realizados em outros locais da federação, como dito acima, bem como na própria legislação do município. O Decreto Municipal 175/2012, não prescreve a realização de chamamento público para a qualificação:

Art. 2º O pedido de qualificação como Organização Social será encaminhado pelo interessado ao Secretário Municipal da respectiva área de atuação, por meio de requerimento escrito, acompanhado dos seguintes documentos: [...]

Art. 4º O interessado deverá protocolar pedido formal de qualificação dirigido a Secretaria Municipal responsável pela área de atividade pleiteada, acompanhado de toda a documentação exigida na Lei Municipal nº 2.444/12, que regula a matéria.

Portanto, a limitação de qualificação a um Edital específico, além de não estar de acordo com as melhores práticas, viola a norma municipal. Reforça o entendimento a disposição prevista na Lei Municipal 2444/2012:

Art. 17. São extensíveis, no âmbito do Município, os direitos dos arts. 14, 15 e 16 para as entidades qualificadas como Organizações Sociais pela União, Estados, Distrito Federal e demais municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito municipal.

A legislação não é restritiva. Contrariamente, o Edital viola os preceitos da legislação em que se funda e limita participação de instituições interessas que não se qualificaram antes do Edital de Chamamento Público 001/2022 e que não foram qualificados pelo Edital de Qualificação de 2021. O equívoco deve ser corrigido, sob pena de cerceamento indevido da participação dos interessados.

2) Da imprecisão dos valores e da impossibilidade de apresentação de proposta

O Edital, ora impugnado, replica os valores constantes do “estudo preliminar” atacado em item anterior desta impugnação, ao qual nos reportamos integralmente para reforçar a impossibilidade de apresentação de proposta com os equívocos registrados.



3) Da falta de objetividade dos indicadores de qualidade e quantidade

Um dos requisitos previstos para a assinatura do contrato de gestão é a existência de metas que possam ser avaliadas e revelar a melhoria buscada com a contratação. A exigência consta da legislação municipal e das jurisprudências sobre o tema. Inclusive, consta das diretrizes da Rede de Atenção às Urgências e Emergências (RUE):

“Institucionalização da prática de monitoramento e avaliação, por intermédio de indicadores de processo, desempenho e resultado que permitam avaliar e qualificar a atenção prestada”

Todavia, os indicadores de quantidade e qualidade apresentados, não atendem a estas expectativas, pois não se fundam em processos, mas apenas em aspectos formais e materiais mínimos.

Os critérios quantitativos estabelecidos não possuem relação com a qualidade da assistência e se referem apenas a processos obrigatórios da instituição, nada acrescentando aos processos já existentes. O critério de qualidade, por sua vez, se resume a “avaliação do usuário”, sem qualquer especificidade ou relação com a qualidade dos processos assistenciais.

O critério de “produção” não contempla os números atuais de atendimento e não apresenta o critério de melhoria. Estabelecer que a Instituição selecionada atenda a determinado número de pacientes é impossível, uma vez que está se tratando de um serviço de porta aberta, ou seja, de demanda espontânea. Portanto, o estabelecimento de um número mínimo de atendimentos não pode ser parâmetro quantitativo, mormente quando relacionado a remuneração do contrato. **Se a meta não está sob o controle do contratado, não pode figurar como meta.**

O tempo de espera relacionado ao protocolo Manchester está em desacordo com a prática do Município, que possui um protocolo específico e, até o que se sabe no momento, não possui autorização de utilização do protocolo internacional, que depende licenciamento e treinamento específico. Portanto, a exigência no Edital não será possível de cumprimento até que o município adira ao protocolo de maneira oficial.

Ademais, ao quantificar meta o município estabelece parâmetros de atendimento a cores que não fazem parte do público de atendimento do PA e estabelece um parâmetro muito alto para tais cores, tais como verde e azul. É sabido que, quanto maior a presença destas cores, menor a efetividade da atenção básica municipal. Por isso, ao estabelecer tais critérios, devem possuir um peso significativamente menor que as cores prioritárias, objeto de um Pronto Atendimento. A crítica é necessária, pois o estabelecimento de um alto percentual para cores menos graves implica em custos mais altos no atendimento, pela necessidade de aumento do número de profissionais. Nesse



sentido, forçoso observar que o instrumento convocatório não traz o número de pacientes estratificado para avaliação e planejamento adequado dos interessados.

O percentual de médicos inscritos no CNES é meramente protocolar. A própria descrição do item menciona que está relacionada “qualidade”. Ora, se o critério é quantitativo, sua relação deve possuir esta característica.

A qualidade da informação, conquanto critério “quantitativo” como o cadastro dos profissionais, é meramente protocolar. Há exigência de diversos registros e relatórios que não guardam relação entre si. Por exemplo, a meta faz menção a número de procedimentos diagnósticos e, ao mesmo tempo, percentual de perda de medicamentos, o que não faz qualquer sentido. Os itens se encontram lançados, sem peso específico, tornando o critério confuso e sem qualquer objetividade. O interessado não pode ficar a mercê da interpretação do avaliador e precisa ter, previamente, o conhecimento da forma de avaliação. Neste caso, reprisamos, as exigências não tem relação entre si e não apresentam pesos específicos. Além disso, existem relatórios incluídos na pontuação que não estão na descrição do item, tal como: “Relação nominal dos pacientes que procuraram os serviços do PA por mais de 2 vezes durante o intervalo de 30 dias, agrupados por município e localidade de residência.”

A satisfação do usuário traz parâmetro de avaliação muito baixo e não indica os itens a serem avaliados. A avaliação comportará qual o tipo de escala (ótimo, bom, ruim e péssimo); será livre, ou seja, com apenas uma pergunta simples; não haverão componentes na escala de avaliação (estrutura; cordialidade; resolutividade); será físico ou deve ser eletrônico; entre outros? Desse modo, não há como o interessado saber como o município avaliará este critério.

Percebe-se, também, a ausência de critérios de qualidade importantes, tais como: a avaliação do tempo de resposta a processos de saúde tempo dependentes; a avaliação de óbitos; a resolutividade, entre outros.

A tabela de pesos percentuais trazida no Anexo III, tem ausência de parâmetros descritos no documento. Não consta da tabela o peso a ser conferido ao tempo de atendimento a pacientes azuis, que, segundo o documento, deve ser de 87%.

Esses equívocos relatados impedem a apresentação de uma proposta técnica e financeira seguras, pois todas as exigências realizadas estão ligadas a processos de trabalho, o que pode vir a impactar nos custos.



4) Da ausência de diferenciação dos valores para o primeiro ano (período de ativação) e da inclusão de serviços não especificados

Observa-se que, ao longo do instrumento convocatório foram incluídos serviços e obrigações que não contam com a devida explicação, nem contrapartida financeira.

O primeiro é o referente a cirurgia geral, com a consequente de profissional correspondente nos quadros médicos. Todavia, não se encontra no Edital o quantitativo, nem mesmo estimado, dos procedimentos respectivos, impedindo o interessado na mensuração do número de profissionais necessários. Além disso, a exigência de um cirurgião geral, extrapola a exigência da formação de profissionais para o serviço de saúde requisitante.

Outro serviço acrescentado, é o odontológico. Como o cirurgião geral, tal profissional é raríssimo nesse tipo de serviço e a sua presença envolve a dificuldade de encontrar um tipo de profissional adequado (raro no mercado) e remunerá-lo da maneira adequada. Ocorre que não há previsão deste tipo de serviço no descritivo dos serviços desempenhados no PA e não há rubrica correspondente no levantamento financeiro. Igualmente, a ausência de levantamento de quantitativo de procedimentos na área impede a mensuração correta.

Estas inclusões sem a devida informação necessária levantam, novamente, o questionamento quanto a acurácia do orçamento realizado. É necessário, para o interessado, ter a informação dos serviços atualmente desenvolvidos e o que será acrescido. Sem isso, todo o planejamento se torna fictício. Daí decorre a necessidade de revisão do valor do primeiro ano, pois haverá, de acordo com o Edital, a implantação de novos serviços que demandarão investimento do interessado.

5) Da ausência de previsão de investimento

O Edital exige que o selecionado forneça diversos serviços, materiais de consumo e equipamentos. A exemplo, citamos:

9.3.3

n) Abrigo temporário de resíduos;

o) Gerador de energia compatível para atender no mínimo a área crítica do PA (salas de emergência e observação), além da área de recepção, classificação de risco e outras áreas que não possam ficar sem refrigeração, por exemplo, área de armazenamento de medicamentos que necessitam de ambiente refrigerado;



q) Serviço de transporte sanitário (ambulância tipo B), de acordo com o preconizado na Portaria MS/GM nº 2.048 de 2002.

A exigência de abrigo temporário de resíduos, implica na hipótese de não existência deste. Assim, caberia ao interessado o investimento em infraestrutura do município para adequação física.

O mesmo se diz do fornecimento de gerador compatível. Há na lista de bens cedidos um gerador. No entanto, resta ausente a informação de sua adequação as necessidades do PA e possível necessidade de substituição ou acréscimo de outro equipamento. Mais uma vez, trata-se de investimento a ser realizado no serviço, sem a devida informação.

Com o transporte sanitário situação fica mais confusa. Há exigência de transporte sanitário e também a previsão de manutenção de ambulância, mas não há entre os itens cedido, uma ambulância. Daí, mais uma vez fica evidente a ausência de previsão de investimento, seu volume, prazo e forma.

Tal indicação é indispensável a apresentação de proposta, pois implicará tanto na prestação dos serviços, quanto em seu custo. A ter de investir no serviço, o interessado deverá aportar recursos desde o início da operação ou prever quando fazê-lo. Não há tais informações e o Edital deve ser revisto para ser adequado ao que está sendo exigido e permitir uma transparência e participação segura.

IV – DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer a suspensão do certame para sanar as falhas procedimentais apontadas, bem como corrigir todas as incongruências do Edital, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da publicidade, da ampla participação e economicidade.

A manutenção das disposições contrárias a lei implicará no encaminhamento do caso aos órgãos de controle para adoção de providências.

Nestes termos,

Pede deferimento.


IGOR VIEIRA MACEDO
CPF nº 085.747.387-51



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
 MINISTÉRIO DA INFRA-ESTRUTURA
 DEPARTAMENTO NACIONAL DE LICENCIAMENTO
 CARREIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO

Nome
IGOR VIEIRA MACEDO

Doc. Identidade / Org. Emissor / UF
1191636 SSP ES

CPF
085.747.387-51

Data Nascimento
25/11/1979

Filiação
CELSO MACEDO
NILZA MARIA VIEIRA MACEDO

Permissão **ACC** **CAT. HAB.**
B

Nº Registro **VALIDADE** **1ª HABILITAÇÃO**
00824143000 **19/01/2032** **04/08/1998**

OBSERVAÇÕES

Givaldo Vieira da Silva
 ASSINATURA DO FUNDADOR

LOCAL **DATA EMISSÃO**
VITORIA, ES **19/01/2022**

Givaldo Vieira da Silva
 Diretor Geral - Detran Es
 ASSINATURA DO EMISSOR

23942108354
ES365885401

ESPÍRITO SANTO

DE NATRAN CONTORNI

VÁLIDA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL
 2321627505

PROIBIDO PLASTIFICAR
 2321627505



Autenticar documento em <https://eprocessos.viana.es.gov.br/autenticidade> com o identificador 30003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

