



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TRENTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO PGM/NT N. 170/2021

Ref.:

Processo Licitatório n. 039/2021

Chamamento Público de Concurso de Projetos n. 01/2021

I – SÍNTESE FÁTICA

1. Trata-se de Chamamento Público para Concurso de Projetos lançado pelo município de Nova Trento/SC, em que é o objeto:

Gestão integral dos serviços hospitalares no âmbito do município, incluindo serviços de internação clínica, cirurgias eletivas, além do gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços da Unidade de Pronto Atendimento 24H (Urgência e Emergência), no Hospital, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) do Município de Nova Trento/SC, por entidade hospitalar sem fins lucrativos qualificada nos termos da Lei nº 2.780, de 23 de fevereiro de 2021, decreto 039/2021, respeitando o mínimo de 70% das internações serem destinadas ao SUS, conforme definido neste Edital de Concurso de Projetos e seus Anexos.

2. O edital do certame estabeleceu o seguinte cronograma:

a) Divulgação de Decreto n. 39/2021, sobre o serviço a ser descentralizado à entidade hospitalar e a qualificação das entidades como Organizações Sociais: 24/03/2021;

b) Período de qualificação das entidades interessadas como Organizações Sociais: de 25/03/2021 a 26/04/2021;

c) Publicação do Decreto com a Qualificação das entidades como Organizações Sociais: 26/04/2021;

d) Período de entrega dos envelopes: 25/03/2021 a 26/04/2021 às 12h00min;

200



**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TRENTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

e) **Data da sessão pública para abertura do processo:** 28/04/2021, às 10h00min;

f) **Local:** Prefeitura Municipal de Nova Trento(SC), localizada na Santo Inácio, 126 – Praça Del Comune, Centro, Nova Trento/SC;

g) **Divulgação da Entidade Selecionada:** será divulgado mediante a publicação no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina.

3. Assim, na data de sessão pública para abertura do processo – 28/04/2021, às 10h00min – a Comissão de Julgamento verificou que o Instituto de Saúde e Cidadania - ISAC não estava qualificado como organização social no âmbito do município. Conforme se extrai da ATA da Sessão, o supracitado instituto alegou, em apertada síntese que: (i) efetuou a entrega de toda a documentação conforme protocolo realizado no dia 26/04/2021 às 11h55min; (ii) o entendimento de que os documentos de qualificação deveriam constar fora dos envelopes, é um excesso de formalismo; (iii) os objetivos do contrato da gestão, são a economicidade, impessoalidade e eficiência e que a permissão de apenas um participante no certame impediria a observância de tais objetivos; (iv) que o Instituto disponibilizou-se a realizar visita técnica e elaborar um projeto de gestão, de modo que seria “injusto” ser desclassificado pelo que denominou de excesso de formalismo; e (v) que solicitou informações acerca do credenciamento por intermédio de um e-mail enviado em 24/04/2021, o qual não fora respondido pelo município.

4. Dessa forma, o ISAC, requereu que seja considerado para fins de qualificação como organização social os documentos apresentados dentro do envelope de habilitação, no dia 26/04. Subsidiariamente, solicitou a abertura do prazo para novo credenciamento, usando assim todos os princípios e objetivos que norteiam o contrato de gestão.

5. No mesmo ato, por sua vez, a Associação da REDEH de Beneficência Cristã, outra participante da sessão, manifestou-se alegando que: (i) o Decreto municipal n. 039/2021, determinou que é condição de participação do chamamento público a qualificação da entidade como Organização Social nos termos da Lei n. 2.780/2021; (ii) o próprio edital do certame prevê que poderão participar do certame apenas as empresas que atendam ao disposto no Decreto Municipal n. 039/2021; (iii) o item “c” do Cronograma do



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TRENTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Processo, acima transcrito e insculpido na primeira folha do edital, estabeleceu que a publicação das entidades qualificadas à participação no certame dar-se-ia até o dia 26/04/2021; (iv) a qualificação das entidades como organização social se dá por Decreto do Prefeito Municipal (no caso, o Decreto n. 052/2021) após análise e julgamento de Comissão Especificamente instituída para tal fim, não sendo a Comissão que rege o Chamamento Público o órgão competente para realizar tal qualificação; (v) o próprio objeto editalício contém a exigência de que a participação no certame exige a qualificação como Organização Social no âmbito do município; e por fim (vi) os institutos de qualificação e habilitação não se confundem de modo que o item 6 do edital de chamamento traz os requisitos ensejadores desta e não daquela.

6. Em decorrência do narrado, decidiu a Comissão Julgadora pela suspensão da sessão, encaminhando os autos para análise e parecer desta Procuradoria.

7. Eis o relato necessário, passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

8. A Lei Municipal n. 2.780, de 23 de fevereiro de 2021, instituiu o Programa Municipal de Incentivo às Organizações Sociais no Município de Nova Trento, trazendo os requisitos para qualificação no art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º São requisitos para que a entidade, constituída na forma do artigo anterior, possa se habilitar à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo ou alterações posteriores, dispondo sobre:

a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;

b) finalidade não-econômica, no caso de associações civis, ou não-lucrativas, no caso de fundações privadas, com obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;

c) aceitação de novos membros ou associados, na forma do estatuto, no caso das associações civis;



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TRENTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

d) previsão que no caso de extinção ou dissolução social o patrimônio será destinado para outra entidade congênera;

e) obrigatoriedade de publicação a cada exercício fiscal de demonstrações financeiras;

f) proibição de distribuição de bens ou de parcelas do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive, no caso de associações civis, em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade.

II - Dispor, a entidade, da seguinte estrutura básica:

a) Assembleia Geral, como órgão de deliberação superior, para as associações civis/entidades hospitalares;

b) Conselho Curador, Deliberativo ou Superior, como órgão de deliberação superior, para as fundações privadas;

c) Diretoria Executiva, ou instância equivalente, como órgão de gestão;

d) Conselho Fiscal, ou instância equivalente, como órgão de fiscalização da administração contábil-financeira.

III - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como Organização Social, por comissão designada por decreto do Prefeito Municipal.

9. Já o art. 3º da legislação mencionada dispõe:

Art. 3º A qualificação da entidade como organização social, dar-se-á por ato do Prefeito Municipal, quando preenchidos todos os requisitos desta Lei, aferidos pela comissão referida no inciso III do art. 2º.

10. Com base em referida legislação, o Decreto n. 39, de 23 de março de 2021, trouxe as seguintes disposições em seus arts. 1º, 2º e 3º:

Art. 1º Fica autorizada a descentralização, mediante regular procedimento de chamamento público, da gestão do Hospital Nossa Senhora da Imaculada Conceição.

Art. 2º O processo de descentralização será coordenado pela Secretaria Municipal de Saúde.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TRENTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Parágrafo único. A seleção da Organização Social com a qual o Município de Nova Trento/SC celebrará Contrato de Gestão será realizada por Comissão designada por Portaria, expedida pela Secretaria Municipal de Saúde.

Art. 3º É condição de participação das entidades sem fins lucrativos no procedimento de Chamamento Público visando a descentralização do Hospital, a qualificação como Organização Social, nos termos da Lei Municipal nº 2.780, de 23 de fevereiro de 2021.

11. Diante dos preceitos legais mencionados, o Prefeito Municipal constituiu por meio do Decreto n. 51, de 16 de abril de 2021, os Membros da Comissão Especial de Seleção das Organizações Sociais.

12. **Por força do item “b” do cronograma do edital, o período de qualificação das entidades interessadas como Organizações Sociais deveria ter ocorrido até a data de 26/04/2021.** Posteriormente, por meio do Decreto n. 52, de 26 de abril de 2021, foram qualificadas as seguintes organizações sociais:

Art. 1º Com fundamento no julgamento da Comissão Especial de seleção das Organizações Sociais, cuja ata passa a ser parte integrante do presente Decreto (Anexo 1), ficam qualificadas como Organizações Sociais no município de Nova Trento para fins de participação no Chamamento Público para Concurso de Projetos n. 01/2021 as seguintes entidades:

- Irmandade da Santa Casa de Misericórdia Nossa Senhora das Dores de General Salgado;
- Associação da REDEH de Beneficência Cristã;
- Hospital Mahatma Gandhi;
- IDEAS - Instituto de Desenvolvimento Ensino e Assistência à Saúde;
- Instituto Beneficente de Habitação de Assistência Social de Educação e Saúde - IBHASES.

13. No caso, o Instituto de Saúde e Cidadania – ISAC não realizou requerimento para qualificação como organização social no Município de Nova Trento, sustentando que a documentação para tanto encontra-se junto do envelope de habilitação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TRENTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

14. De pronto, adianta-se que razão não lhe assiste. Conforme já descrito acima, o art. 3º do Decreto nº 39, de 23 de março de 2021, estipula que:

É condição de participação das entidades sem fins lucrativos no procedimento de Chamamento Público visando a descentralização do Hospital, a qualificação como Organização Social, nos termos da Lei Municipal nº 2.780, de 23 de fevereiro de 2021.

15. Frisa-se que o próprio edital de chamamento público também reforça no item 1.1 que a gestão deverá ocorrer *“por entidade hospitalar sem fins lucrativos qualificada nos termos da Lei nº 2.780, de 23 de fevereiro de 2021, decreto 039/2021”*.

16. Desse modo, um dos requisitos para que qualquer preponente participasse do Chamamento Público era sua qualificação como organização social junto do Município de Nova Trento, obrigação esta que não restou cumprida pelo Instituto de Saúde e Cidadania - ISAC.

17. Destaca-se, neste ponto, que a qualificação como Organização Social é condição *sine qua non* para a participação da entidade no certame, de modo que não se confunde, sob nenhum aspecto, com a fase de habilitação, esta última intrínseca ao processo de chamamento público propriamente dito. Ora, ausente a qualificação da entidade ISAC como Organização Social no âmbito do município de Nova Trento/SC sequer há de se falar em sua participação no chamamento e, por consequência, na entrega de envelopes de habilitação e de propostas.

18. Não há, neste ponto, excesso de formalismo, àquele em que a Administração Pública pretere propostas mais vantajosas em detrimento de meros erros formais, mas sim estrita observância ao disposto na legislação e no edital de chamamento público, **que exigem a prévia qualificação como Organização Social como condição de participação no próprio chamamento.**

19. Aplicar entendimento diverso para que o Instituto Saúde e Cidadania - ISAC possa participar do certame seria ir de encontro ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que o edital prevê que **“É condição indispensável para que a entidade interessada participe do Concurso de Projetos, que**



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TRENTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

seja qualificada como Organização Social nos termos da Lei Municipal n. 2.780, de 23 de fevereiro de 2021, sendo, porém, dispensada da comprovação desta condição” (fl. 05).

20. Sobre o tema, dispõe o art. 41, caput, da Lei nº 8.666/1993, que “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

21. A jurisprudência, como se sabe, é farta neste sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EMPRESA INABILITADA POR NÃO APRESENTAR OS DOCUMENTOS RELATIVOS À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. DEVER DE OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE DE CONDIÇÕES A TODOS OS CONCORRENTES, INSCULPIDOS, RESPECTIVAMENTE, NO ART. 41 DA LEI 8.666/90 E NO ART. 37, XXI, DA CARTA MAIOR. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À HABILITAÇÃO NO CERTAME. RECURSO DESPROVIDO. **“Na salvaguarda do procedimento licitatório, exsurge o princípio da vinculação, previsto no art. 41, da Lei 8.666/90, que tem como escopo vedar à administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sob essa ótica, o princípio da vinculação se traduz na regra de que o instrumento convocatório faz lei entre as partes, devendo ser observados os termos do edital até o encerramento do certame”** (AgRg no AREsp 458.436/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 27/03/2014, DJe 02/04/2014) (MS 4001882-22.2019.8.24.0000, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, j. em 19-5-2020 – Grifei)

22. Não obstante, não compete à comissão de julgamento do chamamento público decidir sobre a qualificação como organização social do Instituto de Saúde e Cidadania - ISAC, pois, tal atribuição, por força do art. 3º da Lei n. 2.780/2021, competia à Comissão Especial de Seleção das Organizações Sociais, constituída pelo Decreto n. 51, de 16 de abril de 2021. Isso, por si só inviabiliza que o envelope de habilitação seja aberto para análise da documentação.

23. Ainda, visando dar guarida ao seu pleito, o ISAC confunde a aplicação dos princípios os quais se encontram vinculados os Contratos de Gestão. Isso porque alega que a participação de somente um instituto no chamamento público não confere ao aludido contrato a eficiência, a economicidade, a impessoalidade que lhe são próprias.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TRENTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

24. Ocorre que a irradiação de tal principiologia sobre o contrato de gestão não decorre da realização de um concurso de projetos ou de um chamamento público propriamente dito, mormente porquanto, nos termos do art. 24, inciso XXIV, da Lei 8.666/93, o contrato de gestão com organização social poderia inclusive ser realizado com dispensa de qualquer disputa licitatória.

25. Em verdade, o que garante a observância destes princípios no contrato de gestão, sobretudo da eficiência, origina-se a partir da estipulação de avaliações de desempenho e controle, além das cláusulas nele insertas pela administração, conforme dispõe o próprio dispositivo constitucional que lhe dá azo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre os administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

26. Logo, não é a participação de diversas entidades no certame que confere ao Contrato de Gestão a observância da economicidade, impessoalidade e da eficiência, que inclusive, repisa-se, poderia ser formalizado por dispensa licitatória, mas sim sua própria natureza, que por intermédio de cláusulas contratuais vislumbra a materialização da citada principiologia.

27. Ademais, as alegações de que o instituto ISAC solicitou por e-mail ao município de Nova Trento informações a respeito da qualificação como Organização Social também não são suficientes para garantir-lhe a participação no certame. Isso porque, a Comissão Especial e o Decreto Municipal n. 39/2021 qualificaram como organização social para participação no aludido certame 5 entidades, inclusive de

288



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TRENTINO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

outros Estados da Federação, o que atesta a vultuosa publicidade dada ao certame e a plenitude de clareza e condições para que as entidades se qualificassem no município como Organizações Sociais.

28. Quanto ao pleito subsidiário do Instituto de Saúde e Cidadania

ISAC – abertura de novo prazo para credenciamento – não há como acolher tal pedido, isso pois, além da administração violar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, referido fato resultaria em tratamento privilegiado à preponente, contrariando o princípio da isonomia.

III – CONCLUSÃO

29. Diante do exposto, ante a ausência de qualificação prévia como Organização Social no município de Nova Trento, com fundamento na Lei Municipal n. 2780/2021, nos Decreto municipais ns. 39/2021 e 52/2021 e no Edital de Chamamento Público de Concurso de Projetos que rege o presente procedimento, **opino pela inadmissão do Instituto de Saúde e Cidadania - ISAC na participação no Chamamento Público do Concurso de Projetos nº 01/2021.** Em decorrência disto, recomendo a devolução dos envelopes apresentados pelo Instituto de Saúde e Cidadania - ISAC, uma vez que não devem integrar o presente procedimento.

30. Salvo melhor juízo, eis o parecer!

Nova Trento, 10 de maio de 2021.

Mario Antonio Feller Guedes
OAB/SC n. 57.904
Procurador Geral do Município