

À SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE MATO GROSSO DO SUL – SES/MS.

Coordenadoria de Contratos de Gestão Hospitalar – CCGH

Superintendência de Governança Hospitalar

Av. Poeta Manoel de Barros, s/nº, bloco VII, Parque dos Poderes - Campo Grande/MS - CEP: 79031-350.

A/C: Comissão de Contratação.

INSTRUMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2024-SES/MS

PROCESSO: 27/012.831/2024 (FESA/00228/2024)

Assunto: Recurso Administrativo – Critérios de Julgamento da Proposta Financeira – Ausência de Manifestação Quanto aos Apontamentos – Desclassificação / Revisão da Pontuação atribuída a AGIR

O INSTITUTO SÓCRATES GUANAES – ISG, associação civil sem fins lucrativos, qualificado como organização social, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 03.969.808/0001-70, com sede na Rua Coronel Almerindo Rehen, 82, 4º Andar, Sala 405, Ed. Bahia Executive Center, Salvador/BA, CEP 41.820-768, neste ato representado na forma de seu estatuto social, vem, respeitosamente, apresentar

RECURSO ADMINISTRATIVO

contra as razões de fato e de direito que motivaram o julgamento da Proposta Financeira pela douta Comissão de Contratação, a fim de que sejam readequadas as Notas atribuídas aos Recorrentes, conforme razões recursais a seguir expostas.

Termos em que pede deferimento.

Campo Grande, 9 de abril de 2025.

P/P Mansour Elias Karmouche
Instituto Sócrates Guanaes – ISG

P/P Max Lázaro Trindade Nantes
Instituto Sócrates Guanaes – ISG

P/P Daniel Castro Gomes da Costa
Instituto Sócrates Guanaes – ISG

P/P Anderson Regis Pasqualetto
Instituto Sócrates Guanaes – ISG

RAZÕES RECURSAIS

RECORRENTE: Instituto Sócrates Guanaes – ISG

ILUSTRE COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

I. DA TEMPESTIVIDADE

Nos termos do item 7.3 do Instrumento De Chamamento Público, cabe a interposição de recurso administrativo em face da decisão que consolidou o resultado da fase de Propostas de Trabalho, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

No caso, o Recorrente foi intimado via publicação no Diário Oficial do Estado datada de 2 de abril de 2025, sendo considerado a data limite de 9 de abril de 2025 para a apresentação do recurso, portanto, tempestivo o presente recurso administrativo.

II. ESCOPO DO RECURSO

Cuida-se Chamamento Público que visa a seleção de organização social para o gerenciamento, operacionalização e execução dos serviços de saúde no Hospital Regional de Dourados (HRD), promovido pela Secretaria de Estado da Saúde do Mato Grosso do Sul.

O Instrumento De Chamamento Público 0001/2024-SES-MS faculta a apresentação de recurso administrativo após a apreciação da proposta financeira, consoante previsão do item 7.3 do instrumento convocatório, legitimando a presente intervenção.

III – PRELIMINAR:

I – Ausência De Motivação Adequada Na Análise Da Proposta Financeira

Como se verifica da publicação da Ata Interna de Realização do Chamamento Público n. 0014/2024, publicada no DOMS n. 11.791, de 02.04.2025, essa Ilustre Comissão apresentou a sua decisão de forma lacônica, se restringindo a apresentar a pontuação final atribuída a cada licitante de forma sucinta, sem a devida fundamentação.

A preliminar se justifica diante da assertiva de que nenhum dos questionamentos levantados pela Recorrente foi examinado de forma fundamentada, o que leva à conclusão de que a decisão final padece do vício por ausência de motivação.

A Lei 14.133/2021, mais precisamente em seu artigo 5º, destaca os princípios a serem observados nas contratações públicas, vejamos:

“DOS PRINCÍPIOS

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). “ (grifo nosso)

O princípio da **motivação** é aquele que “impõe à Administração motivar explicitamente as suas decisões, apresentando os “pressupostos de fato e de direito” que as embasaram, inclusive demonstrando a necessidade e adequação da medida imposta em face das alternativas disponíveis”.¹

Não houve o devido cotejo quanto aos argumentos trazidos pela Recorrente que, ademais, suscitou os seguintes apontamentos em face da proposta financeira apresentada pela AGIR, que violam os critérios estabelecidos no subitem 8.2 e 5.5 ‘e’ do Edital:

- 1- Ausência de proporcionalidade estabelecida na tabela do item 8.2 do Chamamento no que se refere aos cálculos financeiros necessários para a fase de implantação em cada quadrimestre não foram devidamente realizados (critério eliminatório), e;*
- 2- Excedente de 1,73% dos percentuais máximos na distribuição dos custos, considerando o limite de 60% para despesas com pessoal (critério eliminatório).*

Tais apontamentos embora tenham sido mencionados no relatório, não foram abordados na parte de fundamentação da decisão que atribuiu as notas à AGIR e, portanto, sequer foram considerados na avaliação da proposta, o que, a seu turno, viola outros princípios consagrados na lei de licitações, tais como o *da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da segurança jurídica*.

Ou seja, a Ilustre Comissão de Licitação deixou de fazer expressa menção aos fatos que embasaram as razões de decidir em seu julgamento, os quais, em tese, deveriam ser exaustivamente analisados, haja vista o valor do contrato e a complexidade do objeto, a fim de conferir acesso aos participantes e de terceiros interessados, para que se permita convicção sobre o ato decisório praticado.

¹ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-2-principios-das-licitacoes-e-dos-contratos-administrativos>

Insta salientar que a motivação nas decisões deve ser clara, indicando os fundamentos de fato e de direito que ensejaram o ato administrativo.

No caso vertente, quanto ao primeiro apontamento, a Ilustre Comissão limitou-se a afirmar o seguinte:

“Por conseguinte, considerando as disposições editalícias, nos termos do item 8.2 do Edital, que apresenta o Cronograma de Implantação das Unidades do HRD, composto por quatro fases constituídas por quadrimestres, percebe-se que o exposto na quarta coluna da tabela é a “porcentagem de repasse”, e não o valor do contrato ao longo dos quadrimestres, até porque essa porcentagem pode variar, conforme disposto no subitem 8.2.1. Tendo em vista os subitens 5.5 “e” e 6.23 e Anexo VII, os quais disciplinam que “o valor estimado mensal de custeio do contrato de gestão da proposta que representa o valor máximo de R\$13.788.091,87” e que “a proposta financeira deverá atender a todas as condições deste edital e o seu valor estar compatível com os praticados no mercado, observando também o ANEXO VII - Planilha de Custeio Estimado do Contrato - Valores Mensal e Anual”, a Comissão de Contratação analisou as propostas financeiras tendo como parâmetro o valor estimado mensal de custeio do contrato de gestão com o percentual de 100% do repasse. Este valor corresponde ao apresentado nas propostas no 13º mês de contrato, conforme informado pelos representantes das organizações sociais participantes da sessão pública de abertura do Envelope 03 - Proposta Financeira e registrado na Ata de realização do Chamamento Público n. 001/2024 datada de 13/03/2025.”

Tal posicionamento parte da premissa de que não se aplica o cronograma de implantação constante no subitem 8.2 do Edital.

Ocorre que tal posicionamento diverge diametralmente da postura adotada na fase antecedente, uma vez que naquela oportunidade firmou entendimento inflexível no que se refere à observância aos critérios editalícios.

Há que se rememorar o julgamento do recurso interposto por Instituto Sócrates Guanaes (ISG) quanto ao resultado da avaliação de sua Proposta Técnica pela Comissão de Contratação de Chamamento Público, notadamente no tópico 1.3, na descrição da “implementação de serviços e funcionamento da equipe multidisciplinar”.

Naquela oportunidade, a Ilustre Comissão entendeu que a proposta do ISG “não apresentou o POP **conforme padrão do Apêndice A do Edital**”, demonstrando que **falhas de natureza formal, contrárias ao previsto no Edital, seriam insanáveis e impediriam o exame do conteúdo.**

Evidente que o viés da decisão naquele momento pautou-se no **princípio da vinculação ao edital** que “obriga a Administração e os licitantes a observarem as normas e condições estabelecidas no edital, desde que estejam em conformidade com a legislação aplicável em vigor. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no instrumento de convocação.”²

Com base neste raciocínio, entende-se que a AGIR não pode pontuar em sua proposta financeira, sob pena de subverter não somente o princípio da vinculação ao edital, como também os princípios da **moralidade**, que exige dos licitantes, contratados e dos agentes públicos conduta lícita, íntegra, compatível com os bons costumes e com as regras da boa administração³ e especialmente o da **impeachment**, que obriga a Administração a observar, em suas decisões, critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando favoritismos e subjetivismo na condução dos processos licitatórios⁴ – regentes deste procedimento de convocação pública.

Destaca-se, finalmente, que a mudança de valoração quanto ao princípio da vinculação ao edital é algo que não possui qualquer respaldo jurídico e a conservação dos critérios e rigores de avaliação é fundamental pois, se assim não for, a insegurança macula não apenas esta última fase, mas todo o procedimento licitatório.

Não obstante e na mesma vertente, a decisão posta na Ata Interna de 02.04.2025 também é omissa no que se refere ao segundo apontamento, pois deixa de realizar o cotejo analítico da planilha apresentada pelas licitantes e desconsidera a afirmação de que a AGIR extrapolou o critério de 60% do total de custos com pessoal previsto no subitem 5.5 “e”, conforme segue:

“Mais ainda, esclarece-se que, para análise dos percentuais dos itens de custeio previstos no Edital, especificamente o custeio com pessoal + encargos + provisões, a Comissão de Contratação utilizou como parâmetro o disposto na planilha do subitem 5.5 “e”, ou seja, “até 60% do valor estimado mensal de custeio do contrato de gestão”, que se reflete no que fora apresentado pelas organizações sociais proponentes na rubrica identificada por “(2) Pessoal + Encargos” no modelo de planilha do Anexo VIII - Planilha de Resultado Econômico - Receitas x Despesas, estando todas as propostas apresentadas em percentuais que atendem ao solicitado nos quesitos dos itens de custeio.”

Tal conclusão despreza o apontamento feito pela ISG acerca do excesso de 1,73% sobre o total de custos com pessoal, como também deixa de especificar a base de cálculo dos valores, que devem ser efetuados a partir da planilha de custeio apresentada pela AGIR e não do valor máximo da proposta, obviamente.

² Tribunal de Contas da União, 2010, p. 29.

³ Tribunal de Contas da União, 2010, p. 29

⁴ Tribunal de Contas da União, 2010, p. 28.

Dessa forma, a higidez do certame está atrelada ao esclarecimento dos pontos em discussão, sem os quais somente se revela a inconsistência no julgamento e utilização de critérios diversos para a atribuição de pontuação às licitantes.

Desse modo, a fim de sanar as irregularidades na publicação das matrizes de avaliação das propostas, requer seja realizado o cotejo analítico dos apontamentos ofertados pela Recorrente, oportunizando-se nova manifestação.

Ainda assim, mesmo diante da ausência de motivação no julgamento e na subsunção dos documentos apresentados nas propostas às disposições editalícias, é possível inferir os motivos supostamente utilizados pela comissão e, portanto, rebatê-los à luz dos parâmetros do edital, pelo que, passa-se a demonstrar a razões que ensejam a alteração do julgamento.

IV. MÉRITO

Nas razões recursais será demonstrado que os fundamentos que subsidiaram a atribuição de notas das propostas financeiras, com o devido respeito, merecem ser revistos, o que resultará necessariamente na desclassificação da proponente AGIR, uma vez que, diversamente do apontado na matriz de avaliação para julgamento e classificação financeira, houve vício insanável, conforme se passa a expor a seguir:

I – Planilha de composição de custos/preço

Na planilha de preços contida no envelope 03 da AGIR, foi inserido o valor integral em todos os meses, sem observar a regra de proporcionalidade estabelecida na tabela do item 8.2 do Chamamento.

Neste sentido, dispõe a referida previsão editalícia:

“8.2. O valor mensal de custeio estimado a ser efetuado ao Contrato de Gestão, conforme alínea “e” do item 5.5 – Proposta Financeira, obedecerá ao Cronograma de Implantação, Percentual de Repasse Financeiro Mensal Estimado e Percentual de Metas a serem cumpridas nos Quadrimestres”

Embora haja uma observação no rodapé da referida proposta indicando a aplicação da proporcionalidade, **os cálculos financeiros necessários para cada quadrimestre não foram devidamente realizados.**

Sobre o tem a Ilustre Comissão fundamentou resposta na ata interna da seguinte forma:

*“Por conseguinte, considerando as disposições editalícias, nos termos do item 8.2 do Edital, que apresenta o Cronograma de Implantação das Unidades do HRD, composto por quatro fases constituídas por quadrimestres, **percebe-se que o exposto na quarta coluna da tabela é a “porcentagem de repasse”, e não o valor do contrato ao longo dos quadrimestres, até porque essa porcentagem pode variar, conforme disposto no subitem 8.2.1.**” (grifo nosso)*

A justificativa foi a de que a os percentuais descritos no Edital, na quarta coluna da suscitada tabela do subitem 8.2 são meros percentuais de repasse e não o valor contratado ao longo dos quadrimestres, e justifica que esta porcentagem pode variar conforme disposto no subitem 8.2.1.

Ocorre que a referida possibilidade disposta no subitem 8.2.1, de variação do percentual de repasse, é condição relacionada a possíveis atrasos, principalmente no que se refere a obra do Centro Diagnóstico de Especialidades (Unidade III), e que tal cronograma de implantação poderá ser alterado, bem como, os valores de repasse financeiro, **desde que previamente discutido e aprovado pela SES/MS.**

Portanto, trata-se de fato posterior e não atrelados aos critérios definidos no Edital que considerando o posicionamento até então adotado pela Ilustre Comissão deve ser seguido à risca.

Repita-se, na proposta apresentada pela AGIR não houve o detalhamento para a fase do cronograma de implantação. Basta lançar olhos em cada um dos itens que compõe a cadeia de procedimentos e assim é bem nítido que nem sempre haverá esta proporcionalidade em relação a cada quadrimestre, pois há setores que desde o início devem ser ativados em maior ou menor grau ou integralmente ativados, enquanto outros, somente em fases posteriores.

E quando se observa o detalhamento das despesas realizadas de forma proporcional, nos termos da tabela constante no item 8.2., fica evidente o vício que macula a higidez das contas apresentadas pela AGIR, que não guarda correlação com aquilo que deverá ser cumprido em cada quadrimestre.

Deste modo, infere-se que a abordagem utilizada pela AGIR suprime a análise financeira detalhada dos três primeiros quadrimestres, o que sugere que a operação das unidades nesse período não foi devidamente detalhada e estudada de modo a garantir a higidez da proposta e o respeito dos termos do edital.

A falta desse estudo adequado, além de materializar o descumprimento, pela AGIR, do que é exigido pelo Edital, gera um desequilíbrio financeiro significativo, comprometendo a capacidade de execução do planejamento orçamentário e impactando diretamente a sustentabilidade da operação.

De mais a mais, quando os cálculos financeiros são mal dimensionados, como ocorre no caso para a proposta da AGIR, há um risco elevado de que os recursos disponibilizados não sejam suficientes para cobrir os custos reais de cada fase da execução, resultando em déficits financeiros que podem comprometer a continuidade dos serviços.

Além disso, **a ausência de uma previsão detalhada para cada período pode acarretar atrasos em pagamentos, dificuldades na aquisição de insumos essenciais e até mesmo a descontinuidade de atividades fundamentais para o atendimento à população.**

Finalmente, a falta de um planejamento financeiro preciso também compromete a previsibilidade e a segurança na gestão dos contratos, podendo levar à necessidade de ajustes emergenciais que impactam diretamente a qualidade dos serviços prestados, o que não pode ser tolerado mesmo antes do vínculo jurídico ser estabelecido com a referida entidade.

Não bastasse os desdobramentos decorrentes da falta de previsão detalhada para cada período inicial, decorrente da forma utilizada para a apresentação dos valores em cada quadrimestre, pela AGIR, há que se ressaltar que o Edital é lei entre os licitantes, ao qual se vincula tanto a Administração, quanto os candidatos.

Neste contexto, como já salientado por esta digna Comissão de Licitação o respeito aos critérios editalícios deve ser observado à risca, inclusive para que assim o fazendo, assegure um exame técnico, imparcial e equidistante para todos os participantes, visando a correta condução do certame.

A assertiva acima fica bem comprovada com o contido na resposta ao recurso apresentada pela ora peticionante em face da decisão que julgou a proposta técnica e retirou toda a pontuação relativa aos POPs, pois considerou que não teriam sido apresentados **nos termos do edital**, sendo a fundamentação exposta de forma clara e objetiva, confirmando que o julgamento das propostas se dá de forma técnica e imparcial, norteadas exclusivamente pelo que está expresso no Edital.

Ademais, seguir o modelo proposto neste Chamamento, contido na tabela do item 8.2, reflete o princípio da isonomia, que permite que a avaliação entre os proponentes seja realizada de forma justa e padronizada, garantindo a igualdade de condições entre os participantes e, num verdadeiro ciclo virtuoso, o quanto mais formalmente convergente é a proposta ao padrão do Edital, mais adequada será sua aceitação e avaliação e, ao contrário, sendo divergente, num ciclo vicioso, mais inadmissível é sua recepção pela Comissão de Contratação.

Aliás, o cumprimento do item 8.2, está expresso na Declaração de Cumprimento do Edital, Plano de Trabalho e seus Anexos apresentada pela AGIR nos documentos de Habilitação (página 299), reforçada no subitem 10.11 do Edital.

Dessa forma, **não havendo a apresentação minuciosa e criteriosa da execução financeira ao longo de todos os meses**, em especial quanto ao respeito aos critérios de cada quadrimestre, o que garante que a operação se mantenha sustentável, eficiente e alinhada aos princípios da boa gestão pública, resta totalmente comprometida a estrutura da proposta financeira da AGIR, diga-se, **de forma insanável**.

Fulmina de vez a proposta apresentada pela AGIR, a constatação de **evidente descumprimento dos critérios editalícios formais estabelecidos no Chamamento e seus anexos**, pelo que, requer desde logo a sua desclassificação do certame.

II – Distribuição de Custos – Violação ao Subitem 5.5 ‘e’

O item 5.5, alínea "e" do edital, estabelece percentuais máximos para a distribuição dos custos, incluindo um limite de **60% para despesas com pessoal**.

No entanto, na proposta apresentada pela AGIR, verificou-se um excedente de **1,73%**, resultando em um total de **61,73%** de comprometimento do orçamento com despesas de pessoal, ultrapassando o limite editalício permitido.

Na tabela de preços, a AGIR detalhou os seguintes custos com pessoal:

•Pessoal + encargos:	R\$ 3.778.322,38
•Serviço de Pessoa Física (Diretoria):	R\$ 112.581,07
•Serviços Assistenciais:	R\$ 4.365.312,24
•Total de custos com pessoal:	R\$ 8.256.215,69 (61,73% do valor total)

Considerando que o valor total da proposta é de **R\$13.374.449,10**, a destinação de recursos para despesas com pessoal ultrapassa o limite estipulado no edital.

Este excedente compromete a viabilidade financeira da proposta, indicando uma distribuição inadequada dos recursos. Além disso, o descumprimento do percentual máximo permitido vulnera a conformidade da proposta, ensejando a sua desclassificação – já que o descumprimento não autoriza que a AGIR seja outorgado novo prazo para retificação.

Além de comprometer a viabilidade financeira da proposta atenta contra o disposto no subitem 5.5.3 e 5.5.4 do Edital que assim dispõem:

5.5.3. A PROPOSTA FINANCEIRA deverá ser elaborada em consonância aos valores previstos, sendo que o valor referenciado pela Secretaria de Estado da Saúde é o máximo a ser praticado na presente parceria.

5.5.4. Será DESCLASSIFICADA a proponente cuja proposta financeira for superior ao valor referenciado item 5.5 “e”.

Ou seja, uma vez atendido o pedido de cotejo analítico dos apontamentos realizados pelo IAG acerca da proposta financeira apresentada pela AGIR, será possível identificar que supera em 1,73% o percentual de custos com pessoal referenciado no item 5.5, identificado na tabela constante no subitem 5.5 “e”, vejamos:

Itens de Custeio	Percentual	Valor Estimado Mensal de Custeio do Contrato em R\$
Valor estimado mensal de custeio do contrato de gestão	100%	13.788.091,87
Custeio com pessoal + encargos + provisões	Até 60%	8.272.855,12
Demais custeios	Até 40%	5.087.699,02
Provisão para investimentos (base de cálculo - demais custeios até 40%)	Até 8%	427.537,73

Neste caso não se trata de mero erro de forma, mas de violação aos termos claramente previstos no Edital que resultam em desclassificação do licitante que violou o regramento.

Novamente, tem-se que esta Comissão já fixou precedente no sentido de que prefere o respeito aos termos do Edital.

Outrossim, considerar a proposta financeira tal como foi apresentada, fere os princípios da isonomia, impedindo uma avaliação padronizada e, portanto, igualitária entre as licitantes.

V. DO PEDIDO

Pelas razões apresentadas, o Instituto Sócrates Guanaes - ISG vem, respeitosamente requerer à Douta Comissão, requer seja realizado o cotejo analítico dos apontamentos ofertados pela Recorrente, integrando à decisão da Comissão, sanando a omissão e assim fazendo, apresentado os fundamentos da decisão, oportunizando-se nova manifestação.

Outrossim, diante dos fundamentos já apresentados para a reforma da decisão recorrida, sendo possível desde logo o conhecimento e modificação da conclusão contida na R. Decisão, requer seja a proposta financeira da AGIR sumariamente desclassificada por infração ao disposto no subitem 8.2 e 5.5 “e”, mantendo-se, no mais, o que lá está decidido.

Termos em que pede deferimento.

Campo Grande, 9 de abril de 2025.

P/P Mansour Elias Karmouche
Instituto Sócrates Guanaes – ISG

P/P Max Lázaro Trindade Nantes
Instituto Sócrates Guanaes – ISG

P/P Daniel Castro Gomes da Costa
Instituto Sócrates Guanaes – ISG

P/P Anderson Regis Pasqualetto
Instituto Sócrates Guanaes – ISG