

ILUSTRÍSSIMO SENHOR SECRETÁRIO DE ESTADO DA SAÚDE DO ESTADO DE SERGIPE

O INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA E SAÚDE (INTS), inscrito no CNPJ sob o número 11.344.038/0001-06, com sede à Avenida Professor Magalhães Neto, 1856, 8º andar | Edf. TK Tower, Pituba, Salvador – Bahia, com o e-mail de contato licitacoes@ints.org.br, vem, respeitosamente, com fundamento no direito de petição assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal, apresentar a presente

REPRESENTAÇÃO ADMINISTRATIVA

contra exigências constantes do EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO N. 01/2025, promovido pelo Estado de Sergipe, por meio da Secretaria de Estado da Saúde, que tem por objeto a seleção de organização social para celebração de Contrato de Gestão, objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde no Hospital da Criança Dr. José Machado de Souza, conforme os fundamentos a seguir expostos:

1. DOS FATOS:

O referido edital impõe, em seu item 5.3, alínea "k", a obrigatoriedade de apresentação de Certidão Negativa de Protestos de Títulos, expedida pelo(s) cartório(s) competente(s) da sede da instituição, emitida há no máximo 60 (sessenta) dias da apresentação da proposta, sob pena de inabilitação. Tal exigência, no entanto, carece de respaldo normativo e contraria os princípios norteadores da Administração Pública.

A Comissão responsável pelo processo de seleção, mesmo diante de impugnações e pedidos de esclarecimentos manteve a supramencionada exigência.

2. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE:

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 37, caput, o princípio da legalidade como fundamento essencial da Administração Pública:

"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."

A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) reforça esse princípio em seu artigo 5º:

"Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, igualdade, planejamento, transparência, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável."

A exigência imposta pelo edital não possui previsão legal, seja na Lei Geral de Licitações, seja na Lei Estadual, pelo que, portanto, configura restrição indevida à participação de organizações sociais interessadas, ferindo o princípio da legalidade.

3. DA INCOMPATIBILIDADE CONTÁBIL DA CERTIDÃO DE PROTESTOS COMO CRITÉRIO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:

A qualificação econômico-financeira das licitantes deve ser aferida com base em critérios objetivos e mensuráveis, conforme estabelece o artigo 67 da Lei nº 14.133/2021. Esse artigo lista os parâmetros permitidos para avaliação financeira das empresas, a saber:

"Art. 67. Para fins de avaliação da qualificação econômico-financeira das licitantes, poderão ser exigidos: I – índices de liquidez geral, solvência geral e liquidez corrente; II – patrimônio líquido mínimo; III – garantia, nas mesmas modalidades e nos mesmos limites previstos para o contrato."

A certidão de protestos de títulos não é um indicador contábil idôneo para aferição da capacidade econômico-financeira da entidade, pois:

- **Reflete apenas um aspecto pontual e não permanente da situação financeira da empresa;**
- **Pode decorrer de erro administrativo, atraso contábil ou contestação jurídica legítima;**
- **Não mede solvência, liquidez ou capacidade operacional.**

Tais elementos evidenciam a inadequação do documento exigido no edital, reforçando sua ilegalidade.

É imperioso destacar que, na análise da impugnação apresentada, a respeitável Comissão de Licitação deliberou pelo afastamento da aplicação da Lei nº 14.133/2021.

Tal posicionamento, data vênia, revela-se incabível e absolutamente ilegal. A doutrina especializada, como Marçal Justen Filho, assevera que as normas gerais de licitação têm caráter cogente e vinculam toda a Administração Pública, inclusive nos contratos de gestão. Nas palavras do autor:

"A vinculação da Administração Pública às normas gerais de licitação é corolário do princípio da legalidade, sendo vedado seu afastamento discricionário" (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2022).

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem entendimento pacífico de que a Lei de Licitações deve ser aplicada de forma obrigatória quando houver recursos públicos envolvidos, ainda que em modelos contratuais diferenciados.

DA JURISPRUDÊNCIA:

A exigência de certidão negativa de protestos já foi declarada ilegal por diversos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui decisões reiteradas nesse sentido:

- Acórdão TCU nº 2.369/2014 – Plenário: "Não é cabível a exigência de documentos que não estejam previstos em lei ou que não guardem relação com a qualificação técnico-operacional ou econômico-financeira da empresa."
- Acórdão TCU nº 2.644/2010 – Plenário: "É ilegítima a exigência de certidões negativas de protestos para habilitação em licitações, por ausência de previsão legal."

- Acórdão TCU nº 2.765/2011 – Plenário: "A exigência de certidão negativa de protesto como requisito de habilitação econômico-financeira em licitações públicas caracteriza restrição indevida à competitividade e afronta o princípio da legalidade."
- Acórdão TCU nº 1.462/2015 – Plenário: "A ausência de previsão legal para a exigência de certidão negativa de protesto torna nula a cláusula editalícia que a impõe, por restringir indevidamente a competitividade do certame."

No mesmo sentido, a Súmula nº 29 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) dispõe:

"Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de certidão negativa de protesto como documento habilitatório."

5. DA DESPROPORCIONALIDADE E DOS PREJUÍZOS À COMPETITIVIDADE:

A manutenção dessa exigência poderá inviabilizar a participação da maioria das organizações sociais interessadas, reduzindo significativamente a competitividade e podendo, em última instância, resultar em direcionamento indevido da contratação.

Além disso, a exigência representa um ônus burocrático desnecessário, sem qualquer fundamento técnico, e sua persistência poderá ensejar a adoção de medidas judiciais cabíveis, inclusive a impetração de mandado de segurança para garantir a ampla participação dos interessados no certame.

6. DOS PEDIDOS:

Diante do exposto, requer o Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS a Vossa Senhoria que, no exercício de suas atribuições de supervisão e controle da legalidade dos atos administrativos:

- a) Conheça e acolha a presente **representação administrativa**;
- b) Determine à Comissão de Licitação a exclusão da exigência constante do item 5.3, alínea "k" do edital, por afronta à legislação vigente e por restrição indevida à competitividade, sob pena de violação dos princípios que regem a Administração Pública e, por consequência, do direito líquido e certo dos participantes;

Nestes termos, pede deferimento.

Salvador, 02 de abril de 2025.

Assinado eletronicamente por:
José Jorge Urpia
CPF: ***.126.815-**
Data: 02/04/2025 10:21:43 -03:00

MUNDO DIGITAL

José Jorge Urpia Lima
Diretor Presidente
Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde - INTS



MANIFESTO DE ASSINATURAS



Código de validação: APNN2-WEKRU-FXME4-SHCTS

Esse documento foi assinado pelos seguintes signatários nas datas indicadas (Fuso horário de Brasília):

- ✓ José Jorge Urpia (CPF ***.126.815-**) em 02/04/2025 10:21 - Assinado eletronicamente

Endereço IP	Geolocalização
200.143.113.58	Lat: -12,984524 Long: -38,451476
	Precisão: 19 (metros)
Autenticação	jorgeurpia@ints.org.br (Verificado)
Login	
Sw9qDx0E/tk8OBQCYlqqgizr1kuMIAEFGCMsRq3zfZk=	
SHA-256	

Para verificar as assinaturas, acesse o link direto de validação deste documento:

<https://mundo.easydocmd.com.br/validate/APNN2-WEKRU-FXME4-SHCTS>

Ou acesse a consulta de documentos assinados disponível no link abaixo e informe o código de validação:

<https://mundo.easydocmd.com.br/validate>



GOVERNO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

**DESPACHO REFERENTE AO JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA NO PROCESSO DE
CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2025-SES/SE**

Processo nº:41158/2025

Interessado: Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS)

Assunto: Impugnação ao Edital de Chamamento Público nº 001/2025-SES/SE

DESPACHO Nº 002/2025

1. Trata-se de “representação administrativa” interposta pela entidade Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS) nos autos processo do Chamamento Público nº 001/2025-SES/SE que tem por objeto a seleção de organização social para celebração de Contrato de Gestão, objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde no **Hospital da Criança Dr. José Machado de Souza, CNES 2477955**, localizado na Rua Recife, 271 - Bairro José Conrado de Araújo, em Aracaju-SE, CEP 49085- 310, por um período de 36 (trinta e seis) meses, renovável por até 10 (dez) anos, nos termos do art. 23 da Lei Estadual nº 9.298/2023, por meio de aditivo, contados a partir da publicação de seu resumo na Imprensa Oficial, podendo ser prorrogado sempre que houver interesse das partes, nos termos da legislação aplicável.

2. Em síntese o Instituto Nacional de Tecnologia e Saúde (INTS) representa administrativamente a SES contra o edital de chamamento público sob o fundamento de que a exigência de Certidão Negativa de Protestos de Títulos expedida pelo(s) cartório(s) competente(s) da sede da instituição a, no máximo, 60 (sessenta) dias da apresentação da proposta, não sendo aceita certidão de cartório distribuidor de protesto viola do disposto na inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, alínea “a” do inciso I do art. 9º da Lei nº 14.133/2021 e art. 69 da Lei nº 14.133/2021.

3. Requer seja recebida a representação, e essa devidamente acolhida para que seja retirada a exigência constante na alínea “k” do item 5.3, do edital de chamamento público.

Centro Administrativo da Saúde Senador Gilvan Rocha Av Augusto Franco, 3150, Bairro Ponto Novo, CEP 49097-670 Tel. (79) 3226-8311 / 8333 / 8334 www.ses.se.gov.br



GOVERNO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

4. É o relatório. Passa-se à apreciação do expediente.
5. Inicialmente, por não existir a figura da “representação administrativa” no rol de instrumentos elencados no edital para questionamentos ou impugnação desse, recebo o expediente como uma impugnação ao edital e como tal será tratada.
6. O procedimento de chamamento público para seleção e contratação de entidade qualificada como organização social possui similaridades com um procedimento de licitação, mas não é o um procedimento de licitação, não sendo, portanto, aplicável ao chamamento público as regras da Lei nº 14.133/2021.
7. Esse foi o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1023-DF, julgado em 16/04/2015, no qual foi apreciada a constitucionalidade Lei nº 9637/1998, dada a interpretação conforme e decididas outras matérias sobre a questão referente as entidades qualificadas como organização social.
8. A ementa é longa e dessa se cita apenas o excerto aplicável ao presente caso:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. (...) 14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. O afastamento do certame licitatório não exime, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados. (...) 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº



GOVERNO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas. (STF - ADI nº 1923-DF - Pleno - Relator Min. Ayres Brito - Redator do acórdão Min. Luiz Fux - J. 16-04-2015 - DJ 17-12-2015) (grifo nosso)

9. Em seu voto, o Ministro Ayres Britos assim expôs:

(...)

31. Pois bem, da conclusão de que o "contrato de gestão" é, na verdade, um convênio, toma corpo o juízo técnico de que, em princípio, há desnecessidade de processo licitatório para a sua celebração. Leia-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"Quanto à exigência de licitação, não se aplica aos convênios, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis. Não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição.

Aliás, o convênio não é abrangido pelas normas do art. 2º da Lei nº 8.666/93; no caput, é exigida licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros; e no parágrafo único define-se o contrato por forma que não alcança os convênios e outros ajustes similares, já que nestes não existe a 'estipulação de obrigações recíprocas a que se refere o dispositivo."



GOVERNO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

32. Sendo assim, tenho que não viola, em linha de princípio, a Constituição Federal o inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei 9.648/98. É que a exclusão de processo licitatório para a celebração de contrato de gestão nada mais retrata do que a verdadeira natureza convencional do ajuste. Natureza que possibilita, inclusive, a desnecessidade de proceder licitatório para a permissão de uso de bem público (§ 3º do art. 12 da Lei 9.637/98).

33. É preciso, porém, fazer a seguinte ressalva: a desnecessidade do procedimento licitatório: a) não afasta o dever da abertura de processo administrativo que demonstre, objetivamente, em que o regime da parceria com a iniciativa privada se revele como de superior qualidade frente à atuação isolada ou solitária do próprio Estado enquanto titular da atividade em questão; b) não libera a Administração da rigorosa observância dos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e, por conseguinte, da garantia de um processo objetivo e público para a qualificação das entidades como organizações sociais e sua específica habilitação para determinado "contrato de gestão"; c) não afasta a motivação administrativa quanto à seleção de uma determinada pessoa privada, e não outra, se outra houver com idêntica pretensão de emparceiramento com o Poder Público; d) não dispensa a desembaraçada incidência dos mecanismos de controle interno e externo sobre o serviço ou atividade em concreto regime de parceria com a iniciativa privada. (...)”,

10. Assim, é cristalino que o procedimento de chamamento público não é um procedimento de licitação e, por decorrência lógica, afasta a aplicação das regras referente à Lei nº Lei nº 14.133/2021.

11. Em consonância ao decidido pelo STF, o Estado de Sergipe legislou sobre a matéria e regulamentou o processo de chamamento por meio da Lei Estadual nº 9298/2024, dispondo em seu art. 31 a exigência quanto ao edital de chamamento, não havendo, em momento algum, referência à aplicação subsidiária à lei de licitações.

12. *Ad argumentandum tantum*, a exigência das certidões negativas de protesto decorrem do fato de que a organização social tem a finalidade de proteger a boa gestão do recurso público que a ela será destinado, posto que esse não pode ser utilizado para pagamento de débitos que não seja os decorrentes do contrato de gestão originado pelo processo de chamamento público.

13. Uma entidade que tenha título protestado possui dificuldade de crédito com os fornecedores,



**GOVERNO DE SERGIPE
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**

ou seja, dificilmente terá como efetuar compras a prazo ou mesmo realizar negociações vantajosas com fornecedores e prestadores de serviços.

14. Diversamente de uma empresa, que possui finalidade econômica, e tem o capital de giro como instrumento para saldar os débitos e voltar a ter crédito na praça, uma organização social, como associação civil sem fins econômicos, não possui a mesma facilidade, notadamente porque não pode realizar operações de crédito dando em garantia os repasses de custeio, vez que isso é contratualmente vedado (vide minuta do contrato de gestão).

15. Portanto, a exigência de apresentação das certidões elencadas na alínea “k” do item 5.3 do edital não possui finalidade de restrição da competitividade, como tenta argumentar o INTS, e sim com o objetivo de proteger a boa aplicação do recursos públicos que serão transferidos em decorrência do contrato de gestão a ser firmado.

16. Desta forma se conclui que não assiste razão ao INTS, não havendo motivos para o acolhimento da impugnação ao edital.

17. Pelo exposto, a Comissão recebe a “representação administrativa” como impugnação do edital, conhece do pedido para lhe negar provimento por tudo o que foi exposto, devendo se dar prosseguimento ao chamamento público.

Aracaju (SE), 10/04/2025

Comissão de Seleção