

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO DE SELEÇÃO DO
CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2026 DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO
ESPÍRITO SANTO**

**REF: EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2026 (2ª Edição)
PROCESSO Nº 2025-W4NM3**

MICHELLE DALCAMIN PESSÔA, brasileira, casada, advogada, inscrita na OAB/ES sob o nº 11.322, com escritório localizado na Rua Milton Ramalho Simões, 11, 701SM, Jardim Camburi, Vitória/ES, CEP: 29.090-770., vem, respeitosamente, perante essa Comissão de Seleção, com fundamento nas disposições do **Edital do Chamamento Público nº 001/2026 - 2ª Edição**, na **Lei Complementar Estadual nº 993/2021**, subsidiariamente na **Lei Federal nº 14.133/2021**, bem como nos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade, isonomia, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, planejamento, transparência e julgamento objetivo, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO

em face do Edital do Chamamento Público nº 001/2026 - 2ª Edição, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva.

Nos termos do Edital do Chamamento Público nº 001/2026 - 2ª Edição, os pedidos de impugnação poderão ser apresentados até 3 (três) dias úteis antes da data prevista para a realização da sessão pública, em consonância com a disciplina aplicável ao procedimento.

Considerando que a sessão pública está prevista para o dia 29 de setembro de 2026, a presente impugnação, apresentada dentro do prazo estabelecido no instrumento convocatório, mostra-se plenamente tempestiva.

Dessa forma, encontram-se atendidos os requisitos temporais para seu conhecimento e apreciação por essa Comissão de Seleção, devendo ser examinadas as questões suscitadas, com a adoção das providências cabíveis caso reconhecida a necessidade de adequação do instrumento convocatório.

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Chamamento Público nº 001/2026 tem por finalidade a seleção de entidade privada sem fins lucrativos, qualificada ou a ser qualificada como Organização Social de Saúde – OSS, para celebração de Contrato de Gestão destinado à operacionalização e execução das ações e serviços de saúde do Hospital e da Policlínica do Complexo de Saúde Norte.

Trata-se de contratação de excepcional relevância assistencial, operacional e econômica, envolvendo complexo com aproximadamente 340 (trezentos e quarenta) leitos, custeio operacional estimado em R\$ 222.920.342,02 e investimentos iniciais de até R\$ 100.000.000,00.

A magnitude do objeto, embora justifique a adoção de critérios rigorosos destinados a assegurar a seleção de entidade efetivamente capacitada para sua execução, exige, na mesma proporção, especial cautela na formulação das regras de participação, habilitação e julgamento, de modo que as exigências estabelecidas sejam objetivas, proporcionais, tecnicamente motivadas e diretamente relacionadas às necessidades concretas da contratação.

Essa cautela assume particular relevância no presente procedimento porque o Chamamento Público nº 001/2026 já foi objeto de revisão substancial. A primeira versão do certame foi integralmente anulada após a própria Administração identificar vícios estruturais capazes de comprometer a segurança jurídica, a isonomia material e a ampla competitividade do procedimento.

A republicação do instrumento convocatório, portanto, deve ser compreendida à luz das premissas que fundamentaram a própria decisão administrativa anterior, especialmente quanto à necessidade de preservação da competição material, de clareza das regras e de adequada motivação das exigências capazes de restringir a participação ou produzir vantagens relevantes na classificação das proponentes.

A presente impugnação não pretende afastar a prerrogativa da Administração de estabelecer critérios rigorosos de qualificação econômico-financeira e técnico-operacional, tampouco questiona a legitimidade de se valorizar experiência, qualidade assistencial, capacidade de gestão ou diferenciais técnicos compatíveis com a complexidade do objeto.

O que se questiona é a forma concreta pela qual determinadas exigências e critérios foram estruturados, diante da ausência ou insuficiência de motivação técnica para escolhas capazes de produzir efeitos relevantes tanto sobre o universo de entidades aptas a participar do Chamamento quanto sobre a classificação final das propostas.

Sob o aspecto econômico-financeiro, a controvérsia concentra-se na exigência de Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social correspondente ao percentual máximo de 10% do custeio operacional, em montante superior a R\$ 22 milhões, cumulativamente com Índice de Liquidez Geral (ILG), Índice de Liquidez Corrente (ILC) e Índice de Solvência Geral (ISG) iguais ou superiores a 1,00, além das demais demonstrações econômico-financeiras previstas no Edital.

A questão é especialmente relevante porque a própria SESA/ES já reconheceu, no âmbito da versão anterior deste mesmo Chamamento, o potencial de determinadas exigências patrimoniais produzirem efeito de afastamento, reduzindo o universo concorrencial antes mesmo da apresentação das propostas. A correção terminológica promovida na republicação, mediante admissão expressa do Patrimônio Social das entidades sem fins

lucrativos, não elimina, por si só, a necessidade de examinar a proporcionalidade material do montante patrimonial mantido.

Sob o aspecto da avaliação técnica, também foram identificadas questões que demandam revisão ou, ao menos, motivação e esclarecimento prévios da Administração.

O Edital estruturou a Nota Técnica a partir de duas matrizes cumulativas, sendo uma Matriz Principal de até 100 pontos e uma Matriz de Pontuação Complementar de até 50 pontos, apesar de estabelecer expressamente que os pontos complementares somente podem decorrer de elementos que excedam as exigências mínimas e que não poderá haver nova pontuação sobre obrigações já contempladas nos fatores principais. A comparação entre as duas matrizes, contudo, evidencia proximidade material entre diversos critérios, sem metodologia suficientemente clara para delimitar aquilo que integra a obrigação principal e aquilo que constitui efetivo diferencial complementar.

Também merece exame a sistemática de pontuação das creditações hospitalares, pela qual diferentes sistemas de avaliação da qualidade e segurança, JCI, Qmentum e ONA, foram convertidos em pontuação cumulativa de até 6 pontos, sem que estejam suficientemente explicitadas as razões técnicas para os pesos atribuídos, para a possibilidade de cumulação de diferentes creditações e para o ganho adicional de capacidade que se pretende aferir mediante a multiplicidade de certificações.

Por fim, a Matriz Principal estabelece expressiva diferenciação da experiência anterior da Organização Social mediante faixas temporais de 5, 7 e 10 anos, atribuindo até 20 pontos ao maior período de experiência. O instrumento, entretanto, não apresenta fundamentação que permita compreender por que foram escolhidos precisamente esses marcos temporais, qual aptidão técnica adicional é demonstrada por cada faixa e por que a passagem da faixa imediatamente inferior para 10 anos justifica diferença tão significativa de pontuação.

Esses pontos possuem uma característica comum: não se questiona a legitimidade abstrata da finalidade perseguida pela Administração, mas a necessidade de demonstrar a adequação, proporcionalidade, objetividade e motivação da modelagem concretamente adotada.

A capacidade econômico-financeira pode e deve ser aferida, mas o nível de restrição escolhido precisa corresponder aos riscos efetivos da contratação. A experiência anterior pode e deve ser valorizada, mas os marcos temporais e seus pesos precisam possuir justificativa técnica. A creditação hospitalar pode constituir diferencial relevante, mas sua pontuação e cumulação devem refletir ganho técnico demonstrável. Da mesma forma, a adoção de matriz complementar é possível, desde que exista delimitação inequívoca entre aquilo que já integra a avaliação principal e aquilo que efetivamente representa diferencial adicional.

Trata-se, em última análise, de assegurar a observância dos princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade, isonomia, competitividade, transparência e julgamento objetivo, de modo que todas as potenciais proponentes conheçam previamente e com segurança não apenas as regras aplicáveis, mas também os fundamentos técnicos que justificam os fatores capazes de restringir sua participação ou alterar substancialmente sua posição competitiva.

A presente impugnação busca, portanto, o aperfeiçoamento do instrumento convocatório, mediante revisão, esclarecimento e adequada motivação das cláusulas adiante especificadas, preservando-se a segurança da contratação sem impor restrições ou diferenciações que não estejam objetivamente demonstradas como necessárias à seleção da proposta tecnicamente mais adequada ao interesse público.

III. DA EXIGÊNCIA DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO OU PATRIMÔNIO SOCIAL MÍNIMO DE R\$ 22.282.034,20

3.1. *Da exigência cumulativa e da necessidade de motivação específica para adoção do percentual máximo*

A 2ª versão do Edital condiciona a habilitação econômico-financeira da entidade à comprovação de Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social mínimo correspondente a 10% do valor estimado para o custeio operacional, indicando o montante de R\$ 22.282.034,20.

A exigência, contudo, não se apresenta de forma isolada. O instrumento convocatório também exige, cumulativamente, Índice de Liquidez Geral (ILG) igual ou superior a 1,00, Índice de Liquidez Corrente (ILC) igual ou superior a 1,00 e Índice de Solvência Geral (ISG) igual ou superior a 1,00, além de documentação destinada à demonstração dos compromissos econômico-financeiros assumidos pela entidade.

A controvérsia, portanto, não reside na possibilidade abstrata de a Administração exigir patrimônio mínimo, mas na necessidade, adequação e proporcionalidade da adoção do percentual máximo de 10%, somado aos demais filtros de qualificação econômico-financeira previstos no Edital.

O art. 69, §4º, da Lei nº 14.133/2021 admite a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% do valor estimado da contratação. A expressão legal estabelece limite máximo, e não percentual obrigatório ou automaticamente aplicável a toda e qualquer contratação.

A possibilidade legal de adoção do teto não afasta, portanto, o dever de motivação da escolha administrativa. Ao contrário, quanto mais gravosa a exigência e maior seu potencial de restringir o universo de interessados, mais necessária se torna a demonstração objetiva de sua pertinência em relação aos riscos concretos do objeto.

Esse entendimento encontra respaldo direto na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. No Acórdão TC-1450/2019-Plenário, ao examinar exigência de patrimônio líquido mínimo, a Corte assentou que, embora a legislação autorize a adoção desse requisito, a Administração deve justificar não apenas sua necessidade em face do objeto, mas também o percentual escolhido e a respectiva base de incidência. Naquele caso, a ausência de justificativa para a utilização do percentual máximo foi expressamente censurada pelo Tribunal.

A orientação foi igualmente refletida nas determinações expedidas no referido julgamento, pelas quais o TCE/ES consignou que as exigências de habilitação econômico-financeira devem ser justificadas previamente à publicação do edital, determinando, especificamente quanto ao patrimônio líquido mínimo, a demonstração dos critérios utilizados para sua fixação, inclusive base de cálculo e percentual incidente.

A jurisprudência estadual, portanto, afasta qualquer compreensão de que a simples observância formal do limite de 10% seja suficiente para legitimar a cláusula. O percentual máximo necessita de fundamentação concreta e verificável.

No presente caso, essa exigência assume especial relevância, pois o requisito patrimonial supera R\$ 22 milhões e atua conjuntamente com outros mecanismos destinados à avaliação da capacidade econômico-financeira da entidade.

A qualificação econômico-financeira deve servir à mitigação dos riscos efetivos da contratação, e não à criação de barreiras autônomas ou sobrepostas de ingresso no

certame. Assim, deve haver correlação objetiva entre cada requisito exigido e o risco que se pretende prevenir.

Se ILG, ILC e ISG já se destinam à aferição de aspectos relacionados à liquidez e solvência da entidade, cabe à Administração demonstrar qual risco adicional permanece não coberto por esses indicadores e por que esse risco demanda, especificamente, Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social correspondente ao percentual máximo de 10%.

A questão assume ainda maior importância porque o próprio TCE/ES, no Acórdão TC-1657/2020-Plenário, reconheceu que a Administração dispõe de uma faixa de escolha para a exigência patrimonial, podendo inclusive não estabelecer o requisito ou, se optar por fazê-lo, definir percentual dentro do limite legal.

Desse modo, a adoção exatamente do teto de 10% constitui escolha administrativa, e toda escolha dessa natureza deve estar vinculada às circunstâncias concretas do objeto e devidamente motivada.

Por fim, o próprio Acórdão TC-1450/2019 evidencia que a ausência de justificativa para o percentual e para a base de cálculo pode transformar exigência abstratamente legítima em condição excessiva e indevidamente restritiva à competição.

Assim, não basta à Administração demonstrar que a legislação admite patrimônio mínimo de até 10%. É necessário explicitar, de forma objetiva e prévia, porque este Chamamento exige exatamente o percentual máximo, qual risco concreto se pretende mitigar e por que os demais mecanismos econômico-financeiros previstos no Edital não seriam suficientes para esse fim.

A análise da proporcionalidade da exigência deve considerar, ainda, a existência de mecanismos alternativos capazes de assegurar o adimplemento e mitigar os riscos econômico-financeiros da contratação com menor impacto sobre a competitividade.

A própria jurisprudência dos Tribunais de Contas evidencia que patrimônio mínimo e garantias constituem instrumentos destinados, sob diferentes modelagens normativas, à proteção da Administração quanto ao cumprimento das obrigações assumidas. O TCE/ES, ao examinar a matéria sob a legislação anterior, registrou que a comprovação da capacidade econômico-financeira comportava alternativas entre capital mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantia, justamente vedando sua imposição simultânea quando representasse ônus excessivo ao participante.

Embora parte da jurisprudência tenha sido construída sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a racionalidade subjacente permanece compatível com o regime da Lei nº 14.133/2021, que igualmente exige que a qualificação econômico-financeira seja estruturada a partir de critérios objetivos e devidamente justificados, em conformidade com a necessidade concreta da contratação. O art. 69 da nova Lei reafirma que os requisitos econômico-financeiros devem guardar relação com a aptidão da futura contratada para cumprir as obrigações decorrentes do ajuste, ao passo que seu §4º autoriza a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação, sem converter esse teto em percentual obrigatório.

Assim, mesmo sob a sistemática da Lei nº 14.133/2021, a proteção do interesse público não exige, necessariamente, a imposição de uma única e rígida forma de comprovação econômico-financeira. Ao contrário, a modelagem deve ser proporcional aos riscos efetivos do objeto e suficientemente motivada, especialmente quando existirem soluções

alternativas aptas a conferir segurança equivalente à Administração com menor impacto sobre a competitividade.

Nesse contexto, a adoção de patrimônio mínimo no percentual máximo deve ser acompanhada da demonstração de que outras soluções menos restritivas, como redução do percentual, garantia ou outro mecanismo idôneo de mitigação de risco, não seriam suficientes para assegurar a execução contratual.

Essa premissa ganha especial relevo no âmbito das Organizações Sociais de Saúde. Há, inclusive, precedente envolvendo Chamamento Público para gestão hospitalar em que se previu, alternativamente, a comprovação de Patrimônio Líquido correspondente a 10% do valor estimado ou garantia equivalente a 1%, evidenciando a viabilidade prática de modelagens capazes de preservar a segurança da contratação sem restringir a participação exclusivamente às entidades detentoras de elevado patrimônio acumulado.

Assim, não basta à Administração demonstrar que a legislação admite patrimônio mínimo de até 10%. É necessário explicitar, de forma objetiva e prévia, porque este Chamamento exige exatamente o percentual máximo, qual risco concreto se pretende mitigar, porque os demais mecanismos econômico-financeiros previstos no Edital seriam insuficientes e porque não foram adotadas soluções alternativas menos restritivas capazes de oferecer grau equivalente de segurança à contratação.

A ausência dessa avaliação é especialmente relevante diante do dever de observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, pois, entre duas medidas igualmente aptas à proteção do interesse público, deve-se privilegiar aquela que alcance a finalidade administrativa com menor restrição à participação de entidades tecnicamente qualificadas.

3.2. Da natureza do Patrimônio Social das entidades sem fins lucrativos e de sua insuficiência, isoladamente considerada, para aferir disponibilidade financeira e capacidade operacional

A análise da proporcionalidade da exigência deve necessariamente considerar a natureza jurídica, contábil e operacional das entidades às quais o Chamamento Público se destina.

O procedimento é voltado à seleção de Organizações Sociais de Saúde - OSS, entidades privadas sem fins lucrativos cuja estrutura patrimonial possui características próprias e não se confunde com a lógica econômico-patrimonial típica das sociedades empresárias.

Nas entidades do Terceiro Setor, o Patrimônio Social corresponde, em essência, à posição patrimonial residual da organização, resultante da diferença entre seus ativos e passivos. Trata-se, portanto, de uma grandeza contábil patrimonial, que não se confunde necessariamente com disponibilidade financeira, caixa, capital de giro ou recursos livres e imediatamente mobilizáveis para suportar a execução de determinado Contrato de Gestão.

Com efeito, o patrimônio de uma entidade sem fins lucrativos pode estar substancialmente representado por bens imóveis, equipamentos, direitos de longo prazo, fundos patrimoniais e outros ativos, inclusive vinculados às suas atividades institucionais ou a projetos específicos, sem que tais elementos sejam imediatamente conversíveis em recursos financeiros disponíveis para custear a implantação e a operação de uma unidade hospitalar. Essa distinção foi expressamente destacada na análise técnico-contábil realizada sobre o presente Chamamento.

Essa circunstância evidencia uma questão essencial para a aferição da proporcionalidade do requisito: o valor nominal do Patrimônio Social não representa, necessariamente, a capacidade financeira imediata da entidade para suportar as obrigações decorrentes do Contrato de Gestão.

Assim, uma organização que apresente Patrimônio Social superior a R\$ 22 milhões pode possuir parcela significativa desse montante imobilizada em ativos sem liquidez imediata. Em sentido inverso, uma entidade com Patrimônio Social inferior ao limite estabelecido pelo Edital pode apresentar liquidez corrente adequada, solvência, disponibilidade financeira, capacidade de geração e administração de recursos e experiência concreta na execução de contratos de gestão de elevada complexidade e materialidade.

A própria estrutura de qualificação econômico-financeira adotada pelo Edital demonstra que essas grandezas não são equivalentes. O ILC busca aferir a capacidade de cobertura das obrigações de curto prazo; o ILG, a relação entre ativos realizáveis e obrigações de curto e longo prazo; o ISG, a relação entre o ativo total e os passivos exigíveis; e a declaração de compromissos permite avaliar o impacto das demais obrigações assumidas sobre a capacidade financeira da entidade. Já o Patrimônio Social retrata sua estrutura patrimonial residual.

Não se pretende, com isso, sustentar que o Patrimônio Social seja indicador juridicamente imprestável ou que a Administração esteja impedida de utilizá-lo para aferição da robustez econômico-financeira da futura contratada. O que se questiona é a sua utilização no percentual máximo legal e como requisito eliminatório cumulativo, sem demonstração objetiva da função adicional desempenhada por esse indicador no caso concreto.

Essa distinção encontra amparo no próprio art. 69 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a habilitação econômico-financeira tem por finalidade demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos devidamente justificados no processo licitatório. O §4º do mesmo dispositivo, ao admitir patrimônio líquido mínimo de até 10%, estabelece uma faculdade limitada, cuja utilização deve ser compatível com a finalidade concreta da qualificação econômico-financeira.

A questão central, portanto, não é simplesmente saber se a entidade possui determinado volume patrimonial, mas se dispõe de aptidão econômico-financeira suficiente para suportar as obrigações e os riscos efetivamente associados à execução do objeto.

Nesse sentido, se a preocupação da Administração consiste, por exemplo, na necessidade de suportar despesas iniciais de implantação, eventuais defasagens entre desembolsos e repasses ou determinada necessidade de capital de giro, mostra-se indispensável que tais riscos sejam quantificados e relacionados ao requisito escolhido. Somente a partir dessa análise seria possível justificar tecnicamente por que seria necessário exigir Patrimônio Social superior a R\$ 22 milhões e porque outros indicadores ou mecanismos menos restritivos não ofereceriam proteção suficiente.

A análise técnico-contábil realizada sobre o Edital chega precisamente a essa conclusão ao apontar que a exigência de Patrimônio Social deve guardar relação concreta com os riscos do contrato e que a adoção do percentual máximo depende de justificativa específica, considerando, entre outros elementos, necessidade de capital de giro, cronograma de repasses, despesas de implantação e realidade patrimonial das Organizações Sociais de Saúde.

A questão assume especial importância porque a própria qualificação econômico-financeira prevista no Edital já contém instrumentos destinados a aferir liquidez,

solvência e comprometimento econômico da entidade. Nessa circunstância, cabe à Administração demonstrar qual risco residual somente poderia ser adequadamente mitigado mediante a exigência adicional de Patrimônio Social de R\$ 22,28 milhões. Na ausência dessa demonstração, os diferentes mecanismos podem converter-se em barreiras sucessivas de habilitação, sem comprovação de que cada uma delas esteja efetivamente associada a risco distinto da contratação.

Não por outra razão, a análise técnico-contábil concluiu que o Patrimônio Social, embora constitua expressão contábil própria das entidades sem fins lucrativos, não representa necessariamente recursos líquidos ou disponíveis, devendo a exigência de seu valor mínimo guardar relação concreta com os riscos do contrato.

Portanto, não se questiona a legitimidade da Administração em buscar segurança econômico-financeira, mas a adequação do meio escolhido e, sobretudo, sua intensidade. A fixação do Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social no teto de 10%, como condição eliminatória e cumulativa aos demais indicadores, exige demonstração de que o montante guarda correspondência efetiva com as necessidades financeiras do objeto e com os riscos que se pretende mitigar, sob pena de transformar uma medida destinada à proteção da execução contratual em barreira patrimonial desproporcional à participação de Organizações Sociais efetivamente capazes de executar o objeto.

3.3. *Do posicionamento da própria SESA/ES e da permanência do risco material de restrição à competitividade*

A controvérsia assume especial relevância porque não se trata de preocupação inédita suscitada pela Impugnante. A própria SESA/ES, ao examinar a primeira versão deste mesmo Chamamento Público nº 001/2026, reconheceu expressamente o potencial restritivo associado à exigência patrimonial então estabelecida.

No Parecer Decisório que fundamentou a anulação integral do procedimento anterior, a Administração consignou que a utilização exclusiva da expressão “Patrimônio Líquido” mostrava-se inadequada à realidade contábil das entidades integrantes do Terceiro Setor. A matéria foi submetida à Procuradoria-Geral do Estado, que reconheceu a equivalência material entre Patrimônio Líquido e Patrimônio Social, tendo a própria SESA registrado, contudo, que a imprecisão possuía potencial efeito restritivo sobre a participação.

A análise administrativa foi além da mera inadequação terminológica. Em tópico específico denominado “Da Restritividade Originária e a Teoria do ‘Efeito Afastamento’ (Patrimônio Líquido vs. Social)”, a própria SESA qualificou a matéria como possivelmente o eixo de maior impacto restritivo à competitividade, reconhecendo que a redação literal da cláusula poderia interferir na própria decisão das entidades quanto à participação no certame.

Segundo a lógica expressamente adotada pela Administração, o denominado “efeito afastamento” ocorre antes mesmo da apresentação das propostas: entidades potencialmente aptas podem deixar de participar ao se depararem com requisito que, em sua avaliação, inviabiliza o atendimento às condições de habilitação. O resultado é a redução artificial do universo concorrencial, sem que essas organizações sequer cheguem a integrar formalmente o procedimento.

Esse fundamento é particularmente relevante para a versão republicada.

Reconhece-se que a SESA promoveu alteração importante ao substituir a referência exclusiva a “Patrimônio Líquido” pela expressão “Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social”, corrigindo a inadequação conceitual anteriormente identificada.

Entretanto, a correção da nomenclatura não esgota a análise da restritividade da cláusula.

Na versão anterior, a discussão incidia, em primeiro plano, sobre a inadequação da terminologia empregada e o efeito excludente que ela poderia produzir sobre entidades do Terceiro Setor. Na versão republicada, embora superada essa impropriedade formal, permanece uma questão material distinta: a exigência de Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social no percentual máximo de 10%, correspondente a mais de R\$ 22 milhões, cumulativamente com ILG, ILC e ISG iguais ou superiores a 1,00 e com as demais demonstrações econômico-financeiras previstas no Edital.

Em outras palavras, corrigiu-se quem pode utilizar o Patrimônio Social para demonstrar o requisito, mas não se demonstrou, por essa simples alteração, por que o requisito precisa alcançar exatamente R\$ 22 milhões.

Essa distinção é fundamental.

O próprio Parecer Decisório anterior reconheceu que a correção interpretativa posterior da exigência não seria suficiente, por si só, para recompor a competitividade já afetada, justamente porque potenciais interessados poderiam ter sido afastados antes mesmo de ingressar no procedimento. A SESA destacou, nesse contexto, a necessidade de regras claras e compatíveis com a preservação da competição material.

Aplicada essa mesma racionalidade à republicação, a análise da competitividade não pode se limitar à constatação de que a expressão “Patrimônio Social” passou a constar formalmente do Edital. É necessário verificar se a magnitude econômica do requisito continua apta a produzir o mesmo fenômeno de afastamento previamente identificado pela Administração.

Isso porque uma OSS pode compreender perfeitamente que seu Patrimônio Social será aceito e, ainda assim, deixar de participar do Chamamento simplesmente porque não possui patrimônio nominal superior a R\$ 22 milhões, apesar de eventualmente apresentar experiência hospitalar relevante, capacidade operacional comprovada e índices satisfatórios de liquidez e solvência.

Nesse cenário, a restrição não decorre mais da nomenclatura contábil, mas da dimensão econômica da barreira de habilitação.

Essa preocupação encontra respaldo, inclusive, na análise técnico-contábil realizada sobre o Edital republicado, que identificou a permanência de risco material de restrição decorrente do valor absoluto de R\$ 22.282.034,20, da utilização do percentual máximo de 10%, da cumulação com três índices financeiros e da ausência, nos documentos examinados, de demonstração sobre o universo de OSS capazes de atender simultaneamente a tais requisitos.

Por isso, a avaliação da competitividade não pode ser realizada apenas a posteriori, mediante a contagem das organizações que efetivamente entregarem seus envelopes. Esse método ignoraria justamente o “efeito afastamento” reconhecido pela própria SESA: as entidades atingidas pela barreira não aparecerão na sessão pública porque terão sido excluídas, na prática, antes dela.

Impõe-se, portanto, verificar se houve, na fase preparatória, estudo, levantamento ou análise do mercado de Organizações Sociais de Saúde capaz de demonstrar que existe universo competitivo razoável de entidades tecnicamente aptas à gestão de empreendimento hospitalar dessa magnitude e que, simultaneamente, atendam ao patrimônio superior a R\$ 22 milhões e aos demais requisitos econômico-financeiros estabelecidos.

Do mesmo modo, deve ser demonstrado se foram avaliados percentuais inferiores ou mecanismos alternativos de mitigação do risco econômico-financeiro, e por que tais soluções seriam insuficientes para resguardar a Administração.

A questão não consiste em defender a participação irrestrita de entidades sem capacidade econômico-financeira. Ao contrário: é legítimo e necessário que a Administração estabeleça salvaguardas compatíveis com a magnitude e a complexidade do objeto. O que não se mostra compatível com os fundamentos adotados pela própria SESA é presumir que o maior nível de restrição admitido seja necessariamente o mais adequado, sem demonstração de que medida menos gravosa seria insuficiente.

O objetivo da qualificação econômico-financeira deve ser assegurar que a futura contratada possua capacidade suficiente para cumprir as obrigações assumidas, e não selecionar, indiretamente, as organizações que detenham os maiores patrimônios acumulados. A adoção de requisito patrimonial excessivamente elevado pode favorecer entidades com maior volume de ativos históricos ou imobilizados sem que isso represente, necessariamente, maior liquidez, melhor capacidade de gestão ou maior aptidão operacional.

A própria SESA, ao anular o procedimento anterior, concluiu que os problemas identificados atingiam a segurança jurídica, a isonomia material e a ampla competitividade, reconhecendo que o efeito de afastamento comprometia a estabilidade e a integridade concorrencial do procedimento.

Mais do que isso, ao determinar a revisão integral do Edital, a Administração expressamente indicou a necessidade de revisão das exigências econômico-financeiras, com observância do regime próprio das Organizações Sociais e adoção de formulação capaz de evitar interpretações excludentes.

Há, portanto, um dever de coerência com as premissas estabelecidas pela própria Administração. Se a primeira versão foi anulada, entre outros fundamentos, porque a SESA reconheceu que determinada formulação patrimonial poderia produzir “efeito afastamento”, reduzir artificialmente o universo concorrencial e comprometer a competição material, a republicação deve enfrentar não apenas a inadequação terminológica anteriormente identificada, mas também a proporcionalidade material da barreira econômica mantida.

Por essa razão, a manutenção do Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social no percentual máximo de 10% exige demonstração objetiva de que o montante superior a R\$ 22 milhões é efetivamente necessário aos riscos específicos desta contratação, de que sua cumulação com os demais indicadores econômico-financeiros desempenha função autônoma e de que não existem mecanismos menos restritivos capazes de proporcionar segurança equivalente à Administração.

Sem essa demonstração, a correção formal da nomenclatura não é suficiente para afastar o risco material de restrição à competitividade que a própria SESA/ES já reconheceu no âmbito deste mesmo Chamamento Público.

3.4. Da necessária demonstração objetiva da proporcionalidade da exigência e da inconsistência do valor fixado no Edital

Diante do histórico deste próprio procedimento e dos fundamentos adotados pela SESA/ES quando da anulação da versão anterior, a manutenção da exigência de Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social superior a R\$ 22 milhões, correspondente à adoção do percentual máximo admitido em lei, demanda motivação técnica concreta e suficientemente individualizada.

O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a habilitação econômico-financeira deve demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, mediante critérios objetivos e devidamente justificados no processo licitatório. Por sua vez, o §4º admite a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado da contratação, o que evidencia tratar-se de limite máximo legal, e não de percentual de aplicação automática.

A jurisprudência do próprio TCE/ES reforça essa necessidade de motivação. No Acórdão TC-1450/2019-Plenário, a Corte assentou que, embora autorizada em lei, a exigência de patrimônio mínimo deve ser justificada não apenas quanto à sua necessidade diante do objeto, mas também em relação ao percentual escolhido e à respectiva base de incidência, tendo censurado, naquele caso, a ausência de fundamentação para a adoção do percentual máximo.

Não se mostra suficiente, portanto, a mera afirmação de que a contratação possui elevado vulto, longa duração ou elevada complexidade. Tais características podem justificar a adoção de mecanismos rigorosos de qualificação econômico-financeira, mas não demonstram, por si sós, por que o percentual máximo de 10% é necessário, sobretudo quando o Edital já estabelece outros instrumentos destinados à aferição da liquidez, solvência e comprometimento econômico da entidade.

Para que seja possível aferir a proporcionalidade da cláusula, a Administração deve demonstrar objetivamente, na fase preparatória:

- qual risco econômico-financeiro concreto pretende mitigar mediante a exigência patrimonial;
- qual a função autônoma desempenhada pelo Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social diante da exigência concomitante de ILG, ILC e ISG iguais ou superiores a 1,00 e da demonstração dos compromissos assumidos;
- por que o risco identificado demanda exatamente o percentual máximo de 10%, e não percentual inferior;
- se foram examinados mecanismos alternativos menos restritivos, inclusive redução do percentual patrimonial, garantia ou outro instrumento idôneo de mitigação do risco, e por que seriam insuficientes para assegurar a execução do objeto; e
- qual o impacto concreto da exigência sobre o universo de Organizações Sociais de Saúde potencialmente aptas, especialmente quanto ao número de entidades capazes de atender simultaneamente aos requisitos econômico-financeiros estabelecidos.

A necessidade dessa última análise decorre, inclusive, do entendimento manifestado pela própria SESA/ES no procedimento anterior. Ao reconhecer a denominada “Teoria do Efeito Afastamento”, a Administração admitiu que determinada condição editalícia pode comprometer a competitividade antes mesmo da apresentação das propostas, afastando entidades potencialmente aptas e reduzindo artificialmente o universo concorrencial.

Consequentemente, o número de propostas efetivamente apresentadas não é parâmetro suficiente para afastar eventual restrição à competitividade. Se determinada

exigência impede que potenciais interessados sequer ingressem no procedimento, essas entidades naturalmente não estarão representadas na sessão pública.

Mostra-se pertinente, portanto, que a SESA/ES indique eventual estudo de mercado, levantamento, análise de riscos, memória de cálculo ou outro documento integrante da fase preparatória que demonstre a existência de universo competitivo razoável de Organizações Sociais tecnicamente aptas à execução do objeto e, simultaneamente, capazes de satisfazer o requisito patrimonial superior a R\$ 22 milhões e os demais critérios econômico-financeiros.

Essa providência coincide com a conclusão da análise técnico-contábil realizada sobre o Edital, que recomendou expressamente a disponibilização da justificativa técnica, dos estudos de mercado e da análise de riscos que fundamentaram a exigência cumulativa, bem como a demonstração das razões para adoção do percentual máximo e da quantidade de Organizações Sociais capazes de atender simultaneamente aos requisitos estabelecidos.

A análise das alternativas é igualmente indispensável sob a ótica da proporcionalidade. Não se pretende reduzir a segurança da contratação, mas verificar se o mesmo nível de proteção ao interesse público poderia ser alcançado por solução menos restritiva à competição. A existência de mecanismos alternativos assume especial relevância quando a exigência escolhida constitui condição eliminatória e alcança valor absoluto superior a R\$ 22 milhões.

A esse respeito, a própria jurisprudência do TCE/ES registra modelagens nas quais patrimônio mínimo e garantia são concebidos como instrumentos alternativos de demonstração da capacidade econômico-financeira, justamente para evitar a sobreposição de ônus excessivos. Embora tais precedentes tenham sido formados sob a legislação anterior, sua racionalidade reforça, sob a Lei nº 14.133/2021, a necessidade de que a Administração demonstre porque a solução escolhida é adequada e necessária diante das alternativas disponíveis.

Há, ademais, inconsistência objetiva no próprio valor fixado pelo instrumento convocatório.

O Edital informa que o Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social mínimo corresponde a 10% do custo operacional de R\$ 222.920.342,02, porém estabelece como requisito o montante de R\$ 22.282.034,20.

Todavia: $R\$ 222.920.342,02 \times 10\% = R\$ 22.292.034,20$.

Verifica-se, portanto, diferença de R\$ 10.000,00 entre o resultado matemático decorrente do percentual indicado e o valor nominal estabelecido pelo Edital.

Embora a divergência aritmética não constitua o núcleo da presente impugnação, ela incide diretamente sobre requisito objetivo de habilitação econômico-financeira, cujo não atendimento pode resultar na inabilitação da entidade. Não pode, portanto, subsistir dúvida acerca do montante efetivamente exigível, impondo-se o esclarecimento da base de cálculo adotada e, se constatado erro material, sua correspondente retificação.

A questão submetida à Administração, portanto, não se resume à legalidade abstrata da exigência de patrimônio mínimo. O que se questiona é a adoção do percentual máximo legal, em valor superior a R\$ 22 milhões, de forma cumulativa com outros filtros econômico-financeiros e sem demonstração, até o momento, das razões concretas que tornam esse nível de restrição indispensável à segurança da contratação.

Essa análise se mostra ainda mais necessária diante da decisão anteriormente proferida pela própria SESA/ES, que reconheceu que vícios capazes de afetar a segurança jurídica, a isonomia material e a ampla competição comprometem a própria integridade concorrencial do procedimento.

Ao determinar a revisão do procedimento anterior, a Administração estabeleceu, inclusive, a necessidade de reavaliação das exigências econômico-financeiras, com observância do regime jurídico próprio das Organizações Sociais e adoção de formulação capaz de evitar efeitos excludentes.

É justamente a aplicação coerente dessas premissas que se requer na presente impugnação: que a SESA/ES demonstre tecnicamente a necessidade, adequação e proporcionalidade da exigência patrimonial estabelecida; indique os estudos e análises que fundamentaram a adoção do percentual máximo de 10%; esclareça por que soluções menos restritivas não seriam suficientes para mitigar os riscos identificados; demonstre a preservação de universo efetivamente competitivo de Organizações Sociais de Saúde; e corrija a inconsistência objetiva existente entre o percentual e o valor nominal consignados no Edital.

IV. DA MATRIZ PRINCIPAL E A MATRIZ COMPLEMENTAR

4.1. Da sobreposição entre a matriz principal e a matriz complementar e da ausência de critérios claros para a formação da nota técnica

O Edital estabeleceu sistema de julgamento técnico composto por duas matrizes distintas, porém cumulativas: uma Matriz Principal, formada pelos Fatores de Avaliação FA1, FA2 e FA3, com pontuação máxima de 100 pontos, e uma Matriz de Pontuação Complementar, com até 50 pontos adicionais, resultando em Nota Técnica Final máxima de 150 pontos.

A própria Administração estabelece que a Matriz Complementar possui finalidade específica: premiar soluções, metodologias, metas, processos, tecnologias ou recursos que constituam diferenciais qualitativos adicionais, isto é, elementos que excedam as exigências mínimas do certame. O Edital é expresso, inclusive, ao vedar a concessão de pontuação complementar por obrigações já contempladas nos Fatores de Avaliação FA1, FA2 e FA3 ou exigidas como requisitos mínimos.

A premissa estabelecida pelo próprio instrumento convocatório, portanto, pressupõe a existência de fronteira objetiva e identificável entre aquilo que será avaliado na Matriz Principal e aquilo que poderá ser considerado diferencial na Matriz Complementar.

Ocorre que essa separação não se apresenta de maneira suficientemente clara.

Ao se comparar o conteúdo das duas matrizes, verifica-se que diversos critérios complementares transitam pelas mesmas áreas temáticas, processos e elementos de gestão já submetidos à avaliação na matriz principal, circunstância que gera dúvida objetiva quanto à delimitação do conteúdo avaliável em cada etapa.

Exemplo significativo encontra-se na implantação de fluxos. Na Matriz Principal, o FA1 exige extensa apresentação de fluxos institucionais, abrangendo áreas assistenciais, operacionais, administrativas, regulatórias, de governança clínica, diagnóstico e terapêutica, inclusive com quantitativos mínimos por área.

Por outro lado, a Matriz Complementar volta a atribuir pontuação à implantação de fluxos relacionados, entre outros, a *Business Intelligence* e *Dashboards*, Gestão

por Linha de Cuidado, Gestão de Superlotação e Contingência Assistencial, Atendimento de Múltiplas Vítimas, Monitoramento Assistencial Pós-Alta, Gestão Integrada de Performance Multiprofissional e Jornada do Paciente.

A dificuldade não está simplesmente na utilização da palavra “fluxo” em ambas as matrizes. É perfeitamente possível que dois critérios tratem de uma mesma área temática e avaliem conteúdos materialmente distintos. O problema reside no fato de que o Edital, ao mesmo tempo em que proíbe a dupla pontuação de obrigações já contempladas na Matriz Principal, não estabelece metodologia suficientemente precisa para identificar quando determinado conteúdo deixa de integrar o FA1, FA2 ou FA3 e passa a configurar diferencial autônomo apto à pontuação complementar.

Essa indefinição produz consequências relevantes para a elaboração e para o julgamento das Propostas de Trabalho.

A proponente precisa saber, antes da entrega de sua proposta, quais documentos, metodologias e conteúdos deverão ser apresentados para obtenção dos 100 pontos da Matriz Principal e quais elementos adicionais deverão ser produzidos especificamente para disputar os 50 pontos complementares. Não pode essa distinção depender de interpretação posterior da Comissão de Seleção.

Também não está suficientemente esclarecido como será tratada situação em que determinado elemento apresentado pela proponente possa, em tese, enquadrar-se simultaneamente em critério da Matriz Principal e da Matriz Complementar. Se o Edital veda expressamente a dupla pontuação, torna-se indispensável estabelecer previamente qual critério prevalecerá, como será identificada a parcela obrigatória e qual elemento adicional será necessário para caracterizar o diferencial complementar.

A ausência dessa delimitação abre margem para tratamentos distintos de conteúdos semelhantes: determinada metodologia poderá ser considerada pela Comissão como integrante da obrigação principal para uma proponente e como diferencial complementar para outra, ou, inversamente, poderá deixar de ser pontuada sob o fundamento de já estar compreendida em outro fator de avaliação.

Trata-se de questão especialmente sensível porque a Matriz Complementar representa um terço da pontuação máxima total do certame — 50 dos 150 pontos possíveis. Portanto, eventual indefinição sobre a incidência desses critérios possui capacidade concreta de alterar a classificação final das proponentes.

Nesse contexto, a questão não é simplesmente indagar por que existem duas matrizes em vez de uma única matriz. A Administração possui discricionariedade para estruturar o modelo de avaliação que considere adequado ao objeto. Contudo, ao optar pela criação de uma matriz principal e outra complementar, assume o dever de estabelecer uma separação objetiva, inteligível e previamente verificável entre os critérios de cada uma, especialmente porque determinou que não poderá haver pontuação complementar sobre obrigações já avaliadas nos FA1, FA2 e FA3.

A existência de duas matrizes somente se mostra funcionalmente coerente se a segunda efetivamente avaliar elementos adicionais e autonomamente identificáveis. Se os critérios se sobrepõem materialmente sem regra clara de delimitação, a estrutura deixa de proporcionar maior precisão ao julgamento e passa, ao contrário, a gerar incerteza quanto à própria formação da Nota Técnica Final.

Por isso, mostra-se necessária a revisão e consolidação da sistemática de pontuação, seja mediante a adoção de matriz única, na qual todos os critérios e respectivas pontuações sejam organizados de maneira integrada, seja, caso a Administração entenda necessária a manutenção das duas matrizes, mediante a delimitação expressa de cada critério complementar em relação ao correspondente requisito da Matriz Principal, identificando objetivamente:

- qual conteúdo pertence exclusivamente à Matriz Principal;
- qual conteúdo adicional caracteriza o diferencial da Matriz Complementar;
- quais critérios possuem eventual proximidade temática;
- como será aplicada a vedação à dupla pontuação;
- qual critério prevalecerá quando um mesmo elemento puder ser enquadrado em ambas as matrizes; e
- como a Comissão realizará, objetivamente, a soma e a formação da Nota Técnica Final.

Sem essas definições, as proponentes ficam impossibilitadas de conhecer previamente, com segurança, o conteúdo exato que será exigido para cada faixa de pontuação, enquanto a Comissão de Seleção passa a dispor de margem interpretativa relevante justamente sobre critérios capazes de definir a classificação do certame.

A solução mais adequada, portanto, seria a consolidação dos critérios em matriz única, eliminando zonas de interseção e permitindo visualizar de forma inequívoca o requisito, a forma de comprovação e a respectiva pontuação. Subsidiariamente, caso a Administração pretenda preservar as duas matrizes, deverá estabelecer metodologia expressa que elimine qualquer possibilidade de sobreposição ou dupla valoração.

Esse é um ponto que eu considero bem impugnável, principalmente porque existe uma contradição interna muito útil para nós: o próprio edital diz “é vedada a pontuação complementar do que já está no FA1/FA2/FA3”, mas depois cabe demonstrar, critério por critério, que a complementar volta a tratar de matérias já abrangidas pela principal.

O próximo passo que eu faria é comparar as duas matrizes linha por linha e montar uma tabela: critério da matriz principal × critério da complementar × sobreposição identificada × dúvida gerada. Isso vai deixar a impugnação muito mais difícil de ser respondida genericamente pela SESA.

4.2. Da ausência de motivação para a pontuação cumulativa de múltiplas creditações e da necessidade de tratamento objetivo entre sistemas de qualidade equivalentes em finalidade

No âmbito do FA3 - Qualificação Técnica, a Matriz Principal atribui até 6 pontos à apresentação de certificados de acreditação obtidos durante a gestão da proponente, distribuindo a pontuação da seguinte forma: *Joint Commission International* – JCI: 2 pontos; *Qmentum/Accreditation Canada International*: 2 pontos; ONA Nível 1: 0,5 ponto; ONA Nível 2: 1,5 ponto; e ONA Nível 3: 2 pontos. O próprio quadro estabelece limite máximo de 6 pontos, independentemente da quantidade de certificados apresentados.

Não se questiona a relevância das creditações hospitalares como instrumentos destinados ao aprimoramento da qualidade, segurança assistencial, governança e

gestão de processos. A controvérsia reside na **forma como diferentes sistemas de acreditação foram convertidos em pontuação técnica cumulativa**, sem que o Edital apresente justificativa objetiva para a ponderação adotada ou demonstre que a obtenção simultânea de diferentes certificações revela capacidade técnica proporcionalmente superior àquela já demonstrada por uma acreditação de elevado nível.

Com efeito, JCI, *Qmentum* e ONA integram sistemas distintos de avaliação e acreditação, com metodologias e estruturas próprias. Todavia, para os fins específicos da matriz, todos são utilizados para aferir uma mesma dimensão geral da experiência da entidade: sua capacidade de gerir unidades submetidas a processos estruturados de avaliação da qualidade e segurança.

Essa proximidade funcional é reconhecida pelo próprio Edital, que atribui idênticos 2 pontos à JCI, à *Qmentum* e à acreditação ONA Nível 3.

Se esses três referenciais são considerados suficientemente relevantes para receber a mesma pontuação individual máxima, torna-se necessário esclarecer qual fundamento técnico justifica que uma mesma proponente possa acumular pontos pela apresentação de sistemas distintos que avaliam, ainda que por metodologias próprias, aspectos substancialmente relacionados à qualidade assistencial e à maturidade de gestão.

A ausência de fundamentação torna possível situação em que duas entidades apresentem histórico comprovado de gestão de unidades acreditadas em nível elevado, mas recebam pontuações significativamente distintas simplesmente porque uma delas acumulou certificações emitidas por organismos diferentes.

Esse resultado somente seria legítimo se a Administração demonstrasse, previamente, que a combinação de diferentes acreditações representa ganho técnico adicional, mensurável e diretamente relacionado à execução do objeto, e não mera duplicidade de reconhecimento sobre atributos de qualidade já aferidos.

Há, ainda, questão interna relevante no próprio instrumento. A Matriz Principal dispõe que os certificados serão pontuados “em conformidade com o disposto no item 3.3 do Termo de Referência”. Contudo, o item 3.3 do Termo de Referência disciplina especificamente as certificações ONA de unidades de saúde gerenciadas, estabelecendo requisitos para sua comprovação, sem apresentar disciplina equivalente, naquele mesmo dispositivo, para JCI e *Qmentum*.

A remissão, portanto, não esclarece adequadamente quais documentos, condições, validade, vinculação temporal e critérios de aceitação deverão ser aplicados às certificações internacionais, criando nova incerteza no julgamento.

A situação merece correção à luz dos princípios do julgamento objetivo, isonomia, motivação e competitividade, pois critérios de pontuação técnica devem permitir às proponentes conhecer previamente não apenas quantos pontos poderão obter, mas porque determinado diferencial é valorado, qual capacidade técnica ele pretende medir e de que maneira será comprovado.

Assim, cabe à Administração esclarecer e motivar a razão técnica para atribuição das diferentes pontuações entre ONA 1, ONA 2 e ONA 3; a razão pela qual JCI, *Qmentum* e ONA 3 recebem a mesma pontuação individual; por que certificações distintas podem ser cumuladas até o limite de 6 pontos; qual ganho técnico adicional é demonstrado pela multiplicidade de acreditações; quais regras documentais específicas serão aplicadas à JCI e à

Qmentum; e se certificações de diferentes unidades poderão ser somadas para alcançar a pontuação máxima.

Na ausência dessa fundamentação, mostra-se mais coerente que a Administração estabeleça critério único ou faixas objetivas de acreditação, reconhecendo sistemas tecnicamente aptos ao mesmo propósito, sem favorecer artificialmente entidades que, por circunstâncias históricas ou institucionais, tenham acumulado maior número de selos de acreditação.

4.3. *Da ausência de motivação técnica para as faixas de experiência de 5, 7 e 10 anos e da restrição decorrente da valoração de experiência prolongada*

A Matriz Principal estabelece pontuação expressiva para a experiência anterior da Organização Social, atribuindo 20 pontos à experiência comprovada por período igual ou superior a 10 anos, 10 pontos à experiência entre 7 anos e 9 anos e 5 pontos à experiência entre 5 anos e 6 anos e 11 meses. Trata-se, portanto, de critério com impacto relevante na pontuação técnica e, conseqüentemente, na classificação final das proponentes.

O Edital, entretanto, não apresenta estudo técnico, análise de riscos ou fundamentação capaz de demonstrar por que foram escolhidos especificamente os marcos temporais de 5, 7 e 10 anos, tampouco por que a experiência igual ou superior a 10 anos constitui diferencial técnico de magnitude suficiente para justificar a atribuição de 20 pontos, correspondente ao dobro da pontuação destinada à faixa imediatamente inferior.

A Administração possui legítima margem para valorizar a experiência pretérita das entidades, especialmente diante da complexidade do objeto. Essa discricionariedade técnica, contudo, não afasta o dever de motivação. A escolha dos critérios de julgamento e, principalmente, dos respectivos pesos deve guardar correlação objetiva com as competências efetivamente necessárias à execução do Contrato de Gestão.

A Lei nº 14.133/2021 admite a consideração da experiência anterior para fins de avaliação da capacidade técnico-operacional, mas não autoriza que o simples transcurso do tempo seja convertido, de forma automática, em presunção de superioridade técnica, especialmente quando não demonstrada sua correlação concreta com a natureza, a complexidade, os riscos e as características específicas do objeto.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU orienta que a fixação de períodos de experiência deve estar amparada em justificativa técnica constante da fase preparatória, demonstrando a pertinência do lapso temporal estabelecido em razão da natureza, essencialidade, complexidade, riscos, quantitativos ou demais particularidades da contratação.

A orientação jurisprudencial do TCU também evidencia que critérios temporais de experiência não devem ser estabelecidos arbitrariamente ou com fundamento apenas na presunção de que maior tempo de atuação corresponde, necessariamente, a maior segurança ou capacidade. É necessário demonstrar objetivamente qual aptidão técnica adicional é revelada pelo período escolhido e qual a correlação desse diferencial com as necessidades concretas da contratação.

Se essa cautela é necessária para a definição de tempo mínimo de experiência como requisito de qualificação, com maior razão deve ser observada quando o tempo de atuação é convertido em fator de pontuação competitiva, capaz de conferir vantagem relevante a determinada proponente e interferir diretamente na classificação final do certame.

A própria jurisprudência do TCE/ES reforça essa necessidade de fundamentação. No Acórdão TC-1097/2023, a Corte enfrentou questão relacionada à ausência de justificativa para os critérios de julgamento da proposta técnica e para os pesos atribuídos a cada um deles, registrando que, embora a Administração possua discricionariedade para definir aquilo que pretende valorizar na contratação, essa opção deve ser devidamente motivada, mediante fundamentação explícita, clara e suficiente.

No mesmo julgamento, o TCE/ES consignou, com fundamento na jurisprudência do TCU, que os critérios de pontuação da proposta técnica devem guardar estrita correlação com o modelo de serviço pretendido, cabendo à Administração explicitar no processo a fundamentação de cada atributo técnico pontuável e avaliar o impacto da pontuação atribuída em relação ao total, verificando, inclusive, se os critérios de maior peso correspondem efetivamente aos aspectos de maior relevância para a contratação.

Também no Acórdão TC-1382/2018, o TCE/ES enfrentou discussão relativa aos critérios de pontuação técnica e registrou que fatores relacionados à quantidade de atestados, tempo de permanência e experiência podem assumir caráter objetivo quando associados a unidades de medida e respectivas pontuações, desde que devidamente justificados.

O mesmo precedente registra entendimento no sentido de que a experiência pretérita não deve ser valorada exclusivamente por aspectos quantitativos, devendo ser considerados também o desempenho e a complexidade dos serviços anteriormente executados.

Essa distinção é particularmente relevante para o presente Chamamento. A objetividade matemática de uma regra de pontuação não supre a necessidade de motivação técnica para a sua escolha. É possível que a regra “10 anos = 20 pontos” seja objetivamente aplicável pela Comissão de Seleção e, ainda assim, não esteja suficientemente demonstrada sua razoabilidade, proporcionalidade e pertinência em relação ao objeto.

Com efeito, a diferença estabelecida entre as faixas evidencia a necessidade dessa demonstração. Uma entidade que comprove 9 anos e 11 meses de experiência enquadra-se na faixa de 10 pontos, enquanto aquela que alcance 10 anos poderá receber 20 pontos. Há, portanto, uma diferença temporal mínima capaz de produzir duplicação da pontuação.

Sem fundamentação técnica específica, não se identifica qual ganho objetivo de capacidade ocorreria nesse reduzido intervalo temporal que pudesse justificar diferença tão expressiva na avaliação.

O questionamento, portanto, não reside na impossibilidade abstrata de se atribuir maior pontuação à entidade mais experiente. O que se discute é a ausência de demonstração de qual aptidão técnica adicional é adquirida exatamente aos 5, 7 ou 10 anos de atuação e de que maneira essa diferença temporal repercute concretamente na capacidade de gerir o Hospital e a Policlínica do Complexo de Saúde Norte.

Não basta presumir que uma Organização Social que tenha administrado determinada unidade por 10 anos seja, necessariamente, mais capacitada que outra que possua, por exemplo, oito ou nove anos de experiência em múltiplos hospitais de grande porte e alta complexidade, ou que tenha acumulado experiência relevante em diferentes contratos, regiões, perfis assistenciais e cenários de implantação.

Tempo de permanência em determinado contrato ou unidade não é, isoladamente, sinônimo de maior capacidade técnica.

A experiência técnico-operacional de uma Organização Social pode ser revelada por diferentes elementos, tais como o porte e a complexidade das unidades administradas, o número de leitos, os serviços de alta complexidade implantados, a diversidade dos contratos executados, os resultados assistenciais alcançados, a capacidade de implantação e transição dos serviços, o volume de recursos administrados, o cumprimento de metas e indicadores e a experiência acumulada em diferentes ambientes operacionais.

A escolha de faixas temporais tão elevadas deve, portanto, estar vinculada a uma hipótese técnica demonstrável: qual competência necessária à gestão do Complexo de Saúde Norte somente poderia ser comprovada ou significativamente diferenciada a partir dos marcos de 5, 7 e, sobretudo, 10 anos de experiência.

Até o momento, o Edital não apresenta essa correlação.

A questão ganha especial relevância diante da forma pela qual o próprio Edital disciplina a comprovação da experiência. O item 9.3.4.2 determina que, para efeito de pontuação, cada unidade de saúde apresentada será considerada uma única vez dentro do respectivo grupo de avaliação, independentemente da quantidade de documentos comprobatórios apresentados para a mesma unidade.

Entretanto, o instrumento não esclarece de forma suficientemente precisa como os períodos serão computados. Não está claro se poderá haver soma de experiências desenvolvidas em unidades distintas; se contratos sucessivos celebrados para a mesma unidade poderão ter seus períodos agregados; se experiências concomitantes serão consideradas; ou se, para atingir determinada faixa de pontuação, será necessária experiência contínua concentrada em uma única unidade ou relação contratual.

Essa indefinição é materialmente relevante, pois interfere diretamente na maneira pela qual as entidades estruturarão a documentação destinada à pontuação e pode produzir resultados distintos para Organizações Sociais que possuam experiência global equivalente ou até superior, porém construída mediante trajetórias contratuais diversas.

Caso a interpretação pretendida pela Administração seja a de que o período de 10 anos deva decorrer de uma única unidade ou de experiência concentrada em uma mesma relação de gestão, a necessidade de motivação torna-se ainda mais rigorosa.

A jurisprudência do TCU orienta que restrições ao aproveitamento conjunto de experiências ou ao somatório de atestados demandam justificativa técnica específica, especialmente quando a Administração pretende privilegiar experiência concentrada em uma única contratação ou unidade. Tal limitação deve estar relacionada a características concretas do objeto que demonstrem que a execução concentrada apresenta complexidade, escala ou particularidades que não possam ser adequadamente comprovadas mediante experiências distintas.

Nesse contexto, a mera concentração temporal da experiência em uma única unidade não pode ser presumida como qualitativamente superior à experiência equivalente ou superior adquirida pela gestão sucessiva ou simultânea de diferentes hospitais, salvo se houver demonstração técnica concreta de que essa continuidade prolongada constitui elemento efetivamente relevante para a execução do objeto.

O próprio TCE/ES, no Acórdão TC-1382/2018, ao examinar exigências relacionadas à capacidade técnico-operacional, ressaltou a necessidade de que tais critérios sejam devidamente motivados e vinculados à efetiva complexidade e relevância do objeto,

buscando assegurar a experiência necessária à execução da futura contratação sem impor condicionantes desproporcionais.

Também merece referência o Acórdão TC-220/2018, no qual o TCE/ES manteve irregularidades relacionadas ao estabelecimento de critérios subjetivos e a exigências restritivas na habilitação e na proposta técnica, determinando à Administração que primasse pela objetividade da pontuação. Naquele julgamento, a Corte também determinou que se abstinhasse de exigir tempo de experiência dos profissionais quando a aptidão pudesse ser demonstrada por atestados de serviços de natureza semelhante.

Embora esse último precedente trate especificamente da experiência dos profissionais, e não da experiência institucional da Organização Social, sua racionalidade é pertinente ao presente debate, pois evidencia que o mero fator temporal não deve ser transformado em elemento autônomo de diferenciação ou restrição sem demonstração de sua efetiva pertinência técnica para o objeto.

Há, ainda, peculiaridade adicional na própria estrutura da Matriz Principal. A faixa de 10 anos ou mais é vinculada ao item 7.6, I, alínea “c”, correspondente a hospital de grande porte, com 200 ou mais leitos; a faixa entre 7 anos e 9 anos e 11 meses remete à alínea “b”, relativa a hospital de médio porte; e a faixa entre 5 anos e 6 anos e 11 meses remete à alínea “a”, correspondente a hospital de baixo porte. A classificação prevista no item 7.6 estabelece hospital de baixo porte entre 70 e 99 leitos, médio porte entre 100 e 199 leitos e grande porte com 200 ou mais leitos.

A matriz, portanto, aparentemente combina duas variáveis distintas, tempo de experiência e porte hospitalar, na formação da pontuação, sem apresentar fundamentação técnica que explique a correlação adotada.

Não se demonstra por que a experiência mais longa deve estar associada ao hospital de maior porte, tampouco por que justamente essas combinações de tempo e porte correspondem às notas de 20, 10 e 5 pontos.

A consequência prática pode ser relevante. Uma Organização Social com nove anos de experiência na gestão de hospital de grande porte e alta complexidade poderá receber tratamento inferior a outra que alcance o marco temporal de dez anos, ainda que a diferença temporal entre ambas seja mínima. Do mesmo modo, uma entidade que reúna longa e relevante experiência na gestão de diversos hospitais de médio e grande porte poderá não alcançar a pontuação reservada à experiência prolongada, a depender da interpretação conferida pela Comissão quanto ao cômputo e à possibilidade de agregação dos períodos.

A metodologia, se não adequadamente justificada e esclarecida, pode terminar por privilegiar longevidade contratual ou antiguidade institucional em detrimento da efetiva qualidade, complexidade e diversidade da experiência adquirida.

Essa preocupação encontra respaldo direto na jurisprudência do TCE/ES. No Acórdão TC-1097/2023, a Corte reconheceu a necessidade de motivação dos critérios de avaliação técnica e dos respectivos pesos; no Acórdão TC-1382/2018, destacou a necessidade de objetividade e justificativa na utilização de critérios associados à experiência; e, no Acórdão TC-220/2018, censurou exigências técnicas restritivas e determinou a observância de critérios objetivos de pontuação.

Não se sustenta, portanto, que a Administração esteja impedida de valorizar a experiência anterior ou de estabelecer gradações de pontuação. Para objeto da complexidade do presente Chamamento, é legítimo que a experiência técnico-operacional possua peso

relevante. O que se exige é que essa valoração esteja apoiada em premissas técnicas demonstráveis, razoáveis e proporcionais, permitindo compreender por que determinada quantidade de anos, associada a determinado porte hospitalar, representa efetivamente maior aptidão para a execução do objeto.

Assim, cabe à SESA/ES esclarecer e demonstrar qual estudo técnico fundamentou especificamente os marcos de 5, 7 e 10 anos; por que a experiência igual ou superior a 10 anos foi valorada em 20 pontos; qual ganho objetivo de capacidade técnica diferencia uma entidade com 9 anos e 11 meses de experiência daquela que completa 10 anos; por que as faixas temporais foram associadas, respectivamente, a hospitais de baixo, médio e grande porte; se será admitida a soma de períodos decorrentes de diferentes experiências; se contratos sucessivos na mesma unidade poderão ser agregados; se experiências desenvolvidas em unidades distintas ou em períodos concomitantes poderão ser consideradas; e, caso se pretenda exigir experiência concentrada em uma única unidade ou relação de gestão, qual fundamento técnico demonstra a necessidade dessa restrição.

Na ausência dessa motivação, mostra-se necessária a revisão da Matriz de Avaliação, com a adoção de critérios temporalmente proporcionais e tecnicamente fundamentados, capazes de valorar a experiência global e efetivamente relevante da entidade, bem como o estabelecimento de regras inequívocas acerca do cômputo e eventual somatório dos períodos.

A experiência pretérita deve funcionar como instrumento para identificar a Organização Social mais capacitada para executar o objeto, e não como barreira de antiguidade ou longevidade contratual desvinculada de demonstração objetiva de superioridade técnica.

V. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se o conhecimento e o integral acolhimento da presente Impugnação, com a consequente retificação do Edital do Chamamento Público nº 001/2026 - 2ª Edição, a fim de sanar as irregularidades, inconsistências e restrições apontadas, assegurando-se a observância dos princípios da legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, isonomia, competitividade, transparência e julgamento objetivo.

Especificamente quanto à qualificação econômico-financeira, requer-se a revisão e correção da exigência de Patrimônio Líquido ou Patrimônio Social mínimo correspondente a 10% do custeio operacional, atualmente estabelecida em montante superior a R\$ 22 milhões e exigida cumulativamente com ILG, ILC e ISG iguais ou superiores a 1,00 e com as demais demonstrações econômico-financeiras previstas no instrumento convocatório.

Requer-se, nesse sentido, que a cláusula seja adequada a patamar proporcional aos riscos efetivos da contratação, mediante redução do percentual patrimonial ou adoção de modelagem menos restritiva e juridicamente compatível, inclusive mediante mecanismo alternativo idôneo de demonstração da capacidade econômico-financeira, de forma a preservar a segurança da contratação sem impor barreira patrimonial desproporcional à participação de Organizações Sociais tecnicamente capacitadas.

Requer-se, ainda, a correção da inconsistência aritmética existente no instrumento convocatório, uma vez que 10% do custo operacional informado de R\$ 222.920.342,02 corresponde a R\$ 22.292.034,20, enquanto o Edital estabelece o montante de R\$ 22.282.034,20, devendo a redação ser retificada de modo a eliminar qualquer divergência entre o percentual e o valor nominal indicados.

Quanto à Matriz Principal e à Matriz de Pontuação Complementar, requer-se a revisão da sistemática de avaliação técnica, preferencialmente mediante a consolidação dos

critérios em matriz única, com indicação objetiva dos requisitos, formas de comprovação e respectivas pontuações, eliminando-se as zonas de interseção atualmente existentes entre as duas matrizes.

Subsidiariamente, caso seja mantida a estrutura de duas matrizes, requer-se a retificação do Edital para delimitar expressamente e de maneira objetiva quais conteúdos pertencem exclusivamente à Matriz Principal e quais constituem efetivos diferenciais da Matriz Complementar, estabelecendo-se metodologia inequívoca para impedir a dupla valoração e para definir o tratamento dos elementos que possam se enquadrar, em tese, em ambas as matrizes.

Quanto à pontuação das creditações hospitalares, requer-se a revisão do critério atualmente estabelecido, especialmente quanto à possibilidade de pontuação cumulativa de JCI, Qmentum e diferentes níveis de ONA, de modo que a matriz passe a adotar sistemática objetiva, proporcional e diretamente relacionada ao diferencial técnico efetivamente demonstrado pela acreditação.

Requer-se, para tanto, que sejam estabelecidos critérios claros e uniformes de pontuação e comprovação das creditações, inclusive para JCI e Qmentum, eliminando-se eventual duplicidade de valoração de atributos relacionados à qualidade e à segurança assistencial e assegurando tratamento isonômico entre sistemas de acreditação tecnicamente aptos à finalidade pretendida.

Quanto às faixas temporais de experiência, requer-se a revisão dos marcos de 5, 7 e 10 anos e das respectivas pontuações de 5, 10 e 20 pontos, substituindo-se a atual sistemática por critérios proporcionais e tecnicamente relacionados à efetiva capacidade operacional necessária à execução do objeto.

Requer-se, especialmente, a correção da acentuada descontinuidade existente entre as faixas de pontuação, de modo a evitar que diferenças temporais mínimas, como aquela existente entre uma experiência de 9 anos e 11 meses e outra de 10 anos, sejam capazes de produzir duplicação da pontuação sem correspondente diferença substancial de capacidade técnico-operacional.

Requer-se, ainda, a revisão da associação entre tempo de experiência e porte hospitalar, atualmente estruturada mediante vinculação das faixas temporais de 5, 7 e 10 anos aos diferentes portes previstos no item 7.6, adotando-se critérios que valorizem de forma objetiva a efetiva complexidade, o porte e a relevância da experiência anterior, sem estabelecer diferenciação desproporcional baseada predominantemente no transcurso do tempo.

Quanto à forma de cômputo da experiência, requer-se a retificação do instrumento convocatório para admitir e disciplinar objetivamente o aproveitamento da experiência global da Organização Social, inclusive mediante o somatório de períodos compatíveis decorrentes de contratos ou unidades distintas, quando aptos a demonstrar capacidade técnico-operacional equivalente, afastando-se eventual exigência de concentração de toda a experiência temporal em uma única unidade ou relação contratual sem fundamento técnico que justifique tal restrição.

Requer-se, portanto, que a experiência anterior seja avaliada a partir de critérios que considerem não apenas sua duração, mas também elementos efetivamente relacionados à capacidade de execução do objeto, tais como porte e complexidade das unidades gerenciadas, número de leitos, perfil assistencial, serviços de alta complexidade, amplitude da gestão, resultados alcançados e demais características objetivamente pertinentes, evitando-se que a longevidade contratual se transforme, isoladamente, em fator determinante de vantagem competitiva.

Em razão da relevância das alterações requeridas e de seu impacto direto sobre as condições de participação, habilitação, elaboração da Proposta de Trabalho e classificação das proponentes, requer-se, após as correções, a republicação do Edital e a reabertura integral dos prazos, permitindo que todas as entidades interessadas formulem suas propostas com conhecimento prévio das regras corrigidas e em condições efetivamente isonômicas.

Requer-se, ainda, que a decisão administrativa sobre a presente Impugnação enfrente de forma expressa e individualizada todas as irregularidades apontadas, especialmente considerando que a própria SESA/ES já reconheceu, no âmbito da versão anterior deste mesmo Chamamento, a necessidade de preservação da segurança jurídica, da isonomia material e da ampla competitividade do procedimento.

Espera-se que as questões suscitadas sejam solucionadas na própria esfera administrativa, mediante a tempestiva correção do instrumento convocatório antes da realização da sessão pública.

Todavia, caso as cláusulas impugnadas sejam mantidas sem as correções necessárias, especialmente aquelas capazes de restringir indevidamente a participação, comprometer o julgamento objetivo ou produzir diferenciação desproporcional entre as proponentes, fica expressamente ressalvada a adoção das medidas cabíveis perante os órgãos de controle, inclusive mediante Representação ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCE/ES, para exame das irregularidades apontadas e eventual adoção das medidas de controle pertinentes.

Fica igualmente ressalvada a adoção das medidas judiciais cabíveis, caso necessárias à tutela da legalidade, da isonomia, da competitividade, do julgamento objetivo e do direito de participação em procedimento seletivo estruturado em conformidade com o ordenamento jurídico.

A referência às vias de controle externo e judicial possui caráter subsidiário, uma vez que se pretende, prioritariamente, possibilitar à própria SESA/ES a correção das irregularidades apontadas, evitando-se a necessidade de intervenção dos órgãos de controle ou do Poder Judiciário e assegurando-se o regular prosseguimento do Chamamento Público.

Diante disso, requer-se o acolhimento integral da presente Impugnação, com a retificação das cláusulas impugnadas, republicação do instrumento convocatório e reabertura dos respectivos prazos, assegurando-se procedimento competitivo, objetivo, proporcional e compatível com a seleção da Organização Social efetivamente mais capacitada para a execução do objeto.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória - ES, 11 de setembro de 2026.

MICHELLE DALCAMIN PESSÔA