



Despacho nº 12862/2022

De: EVG-OS-COMAV/DITEC/COSIS/CGTI/DGI

Processo: 04600.004294/2022-54

Etapa 3: Habilitação” do edital Enap nº 168/2022 - Resultado preliminar

Trata-se da “Etapa 3: Habilitação” do edital Enap nº 168/2022, que tem como objeto selecionar pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à educação, aptas ou dispostas à qualificação como Organização Social, nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e do Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, para firmar parceria com a Escola, mediante a celebração de Contrato de Gestão, visando à realização das atividades de produção e oferta de cursos de educação executiva a distância da Escola Virtual de Governo - EV.G.

1. HISTÓRICO

1.1. A etapa de inscrição das entidades interessadas, com o envio da documentação essencial para habilitação e das propostas à Comissão de Avaliação foi encerrada no dia 28/11/2022.

1.2. A Comissão de Avaliação examinou a documentação comprobatória requisitada no item 5.1.2.3.1 do Edital que compôs o "Processo 1 - Documentação de Habilitação Edital EV.G" e emitiu resultado preliminar da pro intermédio do Despacho 12093 (SEI 0643975), de acordo com o quadro abaixo:

ENTIDADE PROPONENTE	HABILITAÇÃO
Centro de Governança República.org	NÃO HABILITADA
Fundação Carlos Alberto Vanzolini	NÃO HABILITADA
Connect Instituto de Pesquisa e Extensão “Filomena Ottaiano Losasso”	HABILITADA
Centro de Inovação e Educação Digital - CIED	HABILITADA

1.3. A entidade “Centro de Governança República.org” e a Fundação Carlos Alberto Vanzolini não foram habilitadas por não apresentarem os seguintes “documentos essenciais” do instrumento convocatório (detalhamento no documento SEI 0644210)

“(…)

5.1.2.3.1.8. **Ata da assembleia geral que aprove a declaração de entrega de documentos exigidos para a qualificação, se selecionada, e que autorize mudanças no respectivo estatuto com vistas ao atendimento deste chamamento público.**

5.1.2.3.1.9. **Minuta do estatuto social da entidade proponente adequado à qualificação como organização social, observado o disposto nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 9.637/1998, inclusive quanto à previsão do Conselho de Administração como entidade máxima da entidade;**

(…)”

2. DOS RECURSOS E CONTRARRAZÕES APRESENTADOS

2.1. Nos termos do item 5.1.3.4 do Edital o **“Centro de Governança República.org”**, interpôs o presente recurso, insurgindo-se contra o resultado nos termos do Documento SEI (0645941):

“2. As duas pendências acima, no entanto, não envolvem aspectos substanciais da habilitação do recorrente, configurando erro meramente formal e, assim, superável, nos termos do item 5.1.3.2.1 do edital. Vejamos.

3. A ata da assembleia geral que aprovou a entrega de documentação e o compromisso de alteração estatutária correspondia, realmente, ao processo de qualificação anterior instaurado pela Enap. Porém, aquela deliberação interna indicava, substancialmente, a intenção de participar da iniciativa de publicização levada a efeito – iniciativa cujo objeto, à toda evidência, não sofreu modificações relevantes com o novo edital. Vale dizer: o instrumento convocatório pretendia aferir uma manifestação da vontade associativa. Não se trata de uma exigência formalista, mas sim de uma verificação da disposição institucional em participar do processo, que foi devidamente demonstrada.

4. A despeito disso, a organização recorrente realizou, ainda ontem (7/12), nova assembleia, da qual derivou ata cujo teor atende às exigências editalícias de forma expressa. A ata foi encaminhada a registro no mesmo dia, conforme documentos anexos (docs. 01/02).

5. A segunda questão indicada na decisão de inabilitação envolvia um erro de redação da minuta de estatuto social apresentada, mais especificamente sobre a posição do conselho de administração da entidade e sua atribuição para a alteração do estatuto social, nos termos da lei 9.637/98. E, novamente, tem-se um erro meramente formal, que não trouxe prejuízos ao andamento do processo e nem pode ser interpretado como ausência de disposição da entidade em atender às exigências legais. Isto porque, no seu conjunto, a documentação enviada pela recorrente, em especial o previsto nos anexos 3, 5 e 7 do edital, indicava a intenção clara e inequívoca de formalizar todas as adequações necessárias aos termos da lei. É dizer: não há pendências relativas ao item 5.1.2.3.1.10 do edital, que demonstrou a manifestação de vontade e o compromisso pleno da organização com o edital e as normas vigentes.

6. De resto, é de se lembrar que a qualificação somente se consubstancia quando do ato presidencial, conforme determina o art. 13 do decreto federal 9.190/17, sendo antecedida, é claro, de verificações e análises técnicas e jurídicas pertinentes. Assim, mais uma vez, fica demonstrada a ausência de impacto do erro, que é meramente formal e deve ser relevado. Evidentemente, contudo, a recorrente providenciou a versão adequada da minuta de estatuto, que se apresenta como anexo (doc. 03). O art. 22 da nova minuta estabelece o conselho como instância máxima – órgão de deliberação superior (...).

7. Por fim, vale lembrar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite como erros formais situações análogas, que envolvem a junção ou a correção de documentos em processos licitatórios. O TCU assimila com muita clareza a ideia de que o formalismo moderado deve reger os processos seletivos públicos, sob pena de prejuízo às finalidades buscadas pela administração. Assim, é possível, regularmente, diligenciar, complementar e corrigir alguns tipos de documentos sem qualquer risco à integridade da disputa. (...)

2.2. A outra entidade não habilitada, a **"Fundação Carlos Alberto Vanzolini"**, não interpôs recurso.

2.3. De acordo com o item 5.1.3.5 do Edital, a entidade **"Connect Instituto de Pesquisa e Extensão “Filomena Ottaiano Losasso”** apresentou contrarrazões em face do recurso apresentado, aduzindo o que segue (SEI 0648343):

“(..) o resultado que inabilitou o Centro de Governança República.Org deverá ser mantido, eis que os argumentos apresentados não são plausíveis para o não cumprimento da conformidade da documentação de habilitação.

Quanto ao item 5.1.2.3.1.8, o boletim de esclarecimento nº 4 da Comissão de Avaliação, explicou, quanto a necessidade de haver ata de reunião que mencione de forma expressa o chamamento público do qual se trará, e que, não seria aceito documentos referentes a outros chamamentos. Desta forma, o documento entregue pela Recorrente está em desacordo com os termos do edital.

Quanto ao item 5.1.2.3.1.9, a minuta apresentada pela Recorrente não cumpre as disposições do Edital (item 3.1.2), e a Lei nº 9367/98, desta forma a não indicação do Conselho de Administração como instância máxima da entidade não pode ser vista apenas como um “erro meramente formal”, pois sua composição é estratégica e envolve questões relacionadas à gestão da organização social, do contrato de gestão, com uma série de mecanismos atrelados pensados para garantir um modelo de gestão eficaz, transparente, que atenda às necessidades do ENAP e favoreça a construção de uma parceria de longo prazo, o que fica claro no entendimento do objeto e finalidade deste edital.”

2.4. O "Centro de Inovação e Educação Digital – CIED", também veio aos autos apresentar as seguintes contrarrazões ao recurso do “Centro de Governança República.org” (SEI 0648141):

"Inicialmente, cumpre destacar que o recorrente admite que desobedeceu as exigências dos itens 5.1.2.3.1.81 e 5.1.2.3.1.92, justificando a existência de uma decisão interna da entidade, consubstanciada por uma “ata da assembleia geral que aprovou a entrega de documentação e compromisso de alteração estatutária”, de um processo de qualificação anterior instaurado pela ENAP, e que tal ato interno “indicava, substancialmente, a intenção de participar da iniciativa de publicização levada a efeito...”

Com efeito, o tema foi objeto de questionamento específico, oportunidade na qual a Comissão de Avaliação esclareceu que a assembleia que aprove a declaração de entrega deve ser do atual chamamento público.

Além disso, observa-se que a Ata de aprovação da minuta do Estatuto e o envio da documentação foi realizada somente no dia 07/12, data posterior, inclusive, ao resultado da habilitação (05/12). E mais, há evidente irregularidade na conduta do recorrente também na observância do prazo de envio dos documentos necessários para habilitação, fixado em data anterior, ou seja, 28/11/2022, tudo conforme estabelecido pelo Edital.

É imperioso destacar que o documento enviado pelo recorrente denuncia a existência de irregularidades, tais como a convocação dos associados no mesmo dia da assembleia e a assinatura da ata apenas pelo presidente da entidade.

Em seguida, prossegue o recorrente alegando que o não atendimento da requisição da determinação da Lei de que o Conselho de Administração deve ser a instância máxima da entidade envolvia um erro de redação da minuta de estatuto social, e que o ato de qualificação se trata de uma iniciativa do Presidente da República.

Sobre o tema, estabelece o edital: (item 2.3.2 do Edital): Excepcionalmente, os §§ 1º a 4º desse dispositivo dispõem objetivamente sobre a possibilidade de entidades interessadas que não atendam aos mencionados requisitos participem do processo de seleção, com a condição de que declarem compromisso de atendimento aos requisitos antes da qualificação como organização social. Diz a norma: Art. 4º O atendimento aos requisitos estabelecidos nos art. 2º, art. 3º e art. 4º da Lei nº 9.637, de 1998, é condição indispensável à qualificação de entidade privada como organização social, cujos documentos probatórios serão apresentados ao órgão supervisor ou à entidade supervisora no ato da inscrição da entidade privada postulante. § 1º A entidade privada poderá entregar de forma provisória, no ato da inscrição, declaração que contenha o compromisso de apresentar os documentos exigidos para a qualificação como organização social, acompanhada da Ata da Assembleia que aprovou a emissão da declaração, nos termos estabelecidos nos art. 2º, art. 3º e art. 4º da Lei nº 9.637, de 1998, sem prejuízo das sanções previstas em lei. (Incluído pelo Decreto nº 9.469, de 2018).

Dentre os princípios que regem os processos de licitação e similares, destaca-se o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Isso significa que os atos administrativos de regência “ligam-se e devem obediência ao edital que não só é o instrumento que convoca candidatos interessados em participar do certame como também contém os ditames que o regerão”

Ou seja, o edital cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos e que comprometendo sua obediência pelas partes interessadas. A doutrina e a jurisprudência já sedimentaram que o princípio da vinculação ao edital nada mais é que faceta dos princípios da impessoalidade, da legalidade e da moralidade, mas que merece tratamento próprio em razão de sua importância.

Dentre os princípios que regem os processos de licitação e similares, destaca-se o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Isso significa que os atos administrativos de regência “ligam-se e devem obediência ao edital que não só é o instrumento que convoca candidatos interessados em participar do certame como também contém os ditames que o regerão”

3. ANÁLISE

3.1. Em suma, o “Centro de Governança República.org”, em seu recurso Documento SEI (0645941), alegou que houve "erro meramente formal" na sua documentação, os quais não envolveriam aspectos substanciais da sua habilitação e poderiam ser sanados nos termos do item 5.1.3.2.1 do Edital:

a) “5.1.3.2.1. A ausência de qualquer um dos documentos exigidos no item 5.1.2.3.1, quando sua apresentação for obrigatória, implicará a eliminação da entidade proponente, a menos que se trate de mero erro formal que tenha sido identificado e sanado na primeira fase recursal.”

3.2. Dessa forma, após a fase de inscrições e habilitação, a referida entidade apresentou, junto com o recurso, nova Ata da Assembléia (SEI 0645942) e nova Minuta de Estatuto (SEI 0645944), corrigindo os "erros formais" os quais foram objeto da sua não habilitação (parágrafo 1.3).

3.3. Por outro lado, as entidades que apresentaram contrarrazões, alegaram o obrigação de vinculação ao instrumento editalício, que faz lei no certame e limita a discricionariedade da administração nesses casos, em face dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade.

3.4. Ocorre que, o próprio Edital 168/2022, traz a previsão da não eliminação da proponente na fase recursal, quando haja "mero erro formal" identificado nesta fase e, portanto, não haveria ferimento ao princípio da vinculação ao instrumento editalício caso se chegasse a uma conclusão de que o erro foi de natureza formal.

3.5. Entretanto, em reunião realizada na data de 15/12/2022, esta Comissão de Avaliação não chegou a uma conclusão sobre o tipo de erro que incorreu a recorrente, ou seja, se o fato se trata ou não de erro meramente formal, pelos seguintes motivos:

a) A jurisprudência e literatura trazem exemplos relativos a "erro formal" especificamente em procedimentos licitatórios (envio de planilha com valor de salário de categoria em desacordo com normas que já estão atualizadas, balancetes entregues com impropriedade contábil nas informações, entrega de documentos em modelo diverso do exigido, dentre outros).

b) O Decreto do Pregão, que poderia ser utilizado com analogia neste caso, traz a possibilidade de o Pregoeiro (art. 17, VI): *sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica.*

c) O chamamento público para publicização de serviço público para firmatura de Contrato de Gestão com Organização Social não tem muitos precedentes e este chamamento ainda possui uma característica peculiar: já houve procedimento anterior que não foi concluído pela Escola, para objeto semelhante, com a participação da recorrente.

d) A entidade não habilitada, que participou do certame anterior, então apresentou documentos relativos àquele processo e não os atualizou para o novo chamamento, apesar de estar claro no Edital esta necessidade. Ainda assim, o item foi objeto de dúvida "interpretativa" e esclarecido por parte da Comissão e com a publicação, no sítio da Escola, do [Boletim de Esclarecimento nº 4](#).

3.6. Considerando tais nuances do processo e que a matéria "erro", seus tipos e jurisprudência correlata possuem natureza eminentemente jurídica, encaminhamos o processo solicitando manifestação técnica da Douta Procuradoria Federal junto à Enap, em analogia aos termos do parágrafo único do art. 17 do Decreto nº 10.024, de 20 setembro de 2019, mais especificamente sobre o tipo de erro cometido no caso, a fim de subsidiar a decisão desta Comissão de Avaliação.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

Comissão de Avaliação

PORTARIA Nº 458, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2022



Documento assinado eletronicamente por **Fábio de Paiva Vaz, Presidente de Comissão**, em 19/12/2022, às 19:26, conforme horário oficial de Brasília e Resolução nº 9, de 04 de agosto de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Ruivaldo Azevedo Lobão Neto, Membro de Comissão**, em 19/12/2022, às 19:37, conforme horário oficial de Brasília e Resolução nº 9, de 04 de agosto de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Keicielle Schmidt de Oliveira, Membro de Comissão**, em 19/12/2022, às 20:13, conforme horário oficial de Brasília e Resolução nº 9, de 04 de agosto de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Eneides Batista Soares de Araújo, Membro de Comissão**, em 19/12/2022, às 20:14, conforme horário oficial de Brasília e Resolução nº 9, de 04 de agosto de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.enap.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0649158** e o código CRC **140DC5C7**.