

Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira  
Segunda Câmara  
Sessão: **25/11/2025**

44 TC-007891.989.25-3 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

**Conveniente:** Prefeitura Municipal de Sorocaba.

**Conveniada(s):** Instituto de Atenção à Saúde e Educação – ACENI.

**Objeto:** Administração, operacionalização e execução de ações e serviços de saúde da UPA Zona Oeste.

**Responsável(is) pelo(s) Instrumento(s):** Rodrigo Maganhato (Prefeito) e Sérgio Ricardo Peralta (Diretor-Presidente do ACENI).

**Em Julgamento:** Convênio de 07/03/22. Valor – R\$62.561.298,57.

**Advogado(s):** Douglas Domingos de Moraes (OAB/SP nº 185.885), Anderson Tadeu Oliveira Machado (OAB/SP nº 221.808), Alexandre Junger de Freitas (OAB/SP nº 281.731), Celso Tarcísio Barcelli (OAB/SP nº 299.185), Érika Capella Fernandes (OAB/SP nº 330.995), Maurício Silva de Ávila (OAB/SP nº 477.319), Júnior Silva (OAB/SP nº 278.716), Christian Correia Salgado (OAB/SP nº 364.444), Cássia Raiane Pires da Silva (OAB/SP nº 487.286) e outros.

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** UR-9.

**Fiscalização atual:** UR-9.

**EMENTA: TERCEIRO SETOR. CONVÊNIO. CHAMAMENTO PÚBLICO. CRITÉRIOS SUBJETIVOS PARA PONTUAÇÃO DAS PROPOSTAS. OFENSA AO PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO. ESTABELECIMENTO DE PONTUAÇÃO MÍNIMA INDEVIDA. DESCUMPRIMENTO DE REGRA EDITALÍCIA. IRREGULAR. MULTA.**

## Relatório

Em exame, edital de Chamamento Público nº 2/2021 e o decorrente Convênio s/nº (P.A. nº 3948/2022), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sorocaba e o Instituto de Atenção à Saúde e Educação (ACENI), tendo por finalidade a administração, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde da Unidade de Pronto Atendimento - UPA Zona Oeste, Sorocaba/SP.

O ajuste, no valor de R\$ 50.245.171,80, foi firmado em 07/03/2022, com vigência inicial até 06/03/2024.

Em seu relatório de instrução, a **equipe da fiscalização** registrou as seguintes ocorrências (ev.31):

(a) Adoção de critérios excessivamente subjetivos para fins de pontuação das propostas técnicas; falha severa na condução do certame por parte da Origem;

(b) Ausência de informações acerca da parceria no Portal da Transparência da Entidade;

(c) Falta de comprovação da publicação do extrato do Convênio;

Regularmente notificadas as partes, apenas compareceu aos autos o Instituto de Atenção à Saúde e a Educação (ev. 92).

A entidade conveniada aduz que os apontamentos referentes aos critérios adotados para pontuação das propostas técnicas e falhas na condução do chamamento público são de responsabilidade do município, não podendo ser responsabilizada por quaisquer atos referentes às disposições editalícias, tampouco pela condução do certame.

Destaca que, a despeito disso, as supostas falhas apontadas pela ilustre equipe de fiscalização não impediram a participação de quatro entidades que não questionaram os critérios de pontuação estabelecidos, e que apresentaram seus programas de trabalho e propostas de preços.

Conclui que não há como concluir que as supostas falhas apontadas teriam restringido a competição do certame, notadamente diante do fato de que a segunda colocada sequer recorreu da decisão proferida.

Afirma que providenciou a divulgação das informações acerca da parceria em seu Portal da Transparência (<https://iase.org.br/sorocaba-zo/>).

O **Ministério Público de Contas** manifestou-se pela irregularidade da matéria, com proposta de aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório.

**Voto**

TC-007891.989.25-3

De início, impende registrar que a Fiscalização destacou em seu relatório que todos os volumes do processo administrativo nº 1.368/2021 (processo físico), relativo ao Chamamento Público nº 2/2021, foram apreendidos pela Polícia Federal no âmbito da Operação “Copia e Cola”, realizada no dia 10/04/2025, na sede da Prefeitura Municipal de Sorocaba. Por tal razão, a maior parte dos documentos utilizados como base para sua análise foi retirada diretamente do Portal da Transparência do Município.

Destaca-se, ademais, que embora se tenha assegurado o contraditório e a ampla defesa às partes em duas oportunidades (eventos 50.1 e 78.1), bem como requerida a habilitação do Procurador Jurídico do Município (evento 60.1), a Prefeitura Municipal de Sorocaba manteve-se inerte, deixando de apresentar justificativas ou documentos aptos a afastar os desacertos apontados no Relatório da Fiscalização.

Posto isso, o Edital de Chamamento Público nº 02/2021, em exame, fundamentado na Lei Federal nº 8.666/93 (vigente à época), englobou 3 (três) lotes de contratação, segregando a administração, operacionalização e execução de ações e serviços de saúde por equipamento, a saber: Lote 1 - Unidade de Pronto Atendimento Éden (tratado no TC-024196.989.22-2); Lote 2 - Unidade de Pronto Atendimento Zona Norte (revogado); e Lote 3 - Unidade de Pronto Atendimento Zona Oeste (objeto da presente análise).

O certame adotou o critério de julgamento “técnica e preço”, com pesos de 80% e 20%, respectivamente, tendo sido consignado que a metodologia de pontuação e o peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos para avaliação técnica não foram definidos de forma clara e objetiva. O edital limitou-se a prever, de forma vaga, que a pontuação seria atribuída a partir dos seguintes quesitos: i) clareza e lógica na exposição do

conteúdo; ii) consistência entre a descrição e análise dos tópicos apresentados; iii) coerência e adequação dos itens abordados; iv) fundamentação elaborada com base nas normas vigentes; v) e pertinência entre as diretrizes propostas no contexto da execução das atividades previstas e as normas estabelecidas pela Secretaria de Saúde.

Ora, diante dessas premissas, impõe-se a reflexão: como a comissão julgadora poderia realizar uma aferição precisa da clareza, coerência e pertinência do conteúdo das propostas sem critérios prévios quantificáveis e verificáveis? De que forma se garantiria a isonomia entre os proponentes à vista de conceitos tão abertos e sujeitos à interpretação pessoal de cada avaliador?

A metodologia de avaliação, tal como estabelecida, afronta de modo evidente o princípio do julgamento objetivo, insculpido no caput do artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e reiterado em seu artigo 44, §1º, segundo o qual *“é vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa, ainda que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre os licitantes”*.

A exigência de critérios objetivos de julgamento é uma das garantias da lisura e da transparência nos certames públicos. O dever de defini-los decorre diretamente do princípio da impessoalidade, que impõe à Administração o tratamento isonômico entre os concorrentes e o afastamento de escolhas pautadas em preferências pessoais, impressões subjetivas ou valorações arbitrárias.

O princípio do julgamento objetivo é, portanto, instrumento essencial de proteção à concorrência e à transparência das decisões administrativas. A ausência de parâmetros claros, além de contrariar a segurança jurídica, compromete a própria credibilidade do certame, pois impede que os participantes saibam, com antecedência, quais elementos serão avaliados e de que forma a pontuação será atribuída.

Agrava ainda mais o cenário o fato de que a própria Assessoria Jurídica do Município, em parecer datado de 18/10/2021 (evento 31.27), alertou expressamente o gestor acerca da ausência de parâmetros uniformes e do risco de subjetividade na atribuição de pontuação. Apesar da advertência, o edital foi lançado apenas 8 dias depois, em 26/10/2021, sem que qualquer medida corretiva fosse adotada, evidenciando falha grave, uma vez que a Administração tinha plena ciência do vício e, ainda assim, optou por manter o edital em desconformidade com a legislação.

Outrossim, o edital previu a desclassificação das propostas técnicas que não atingissem a pontuação mínima de 54 pontos, em oposição à jurisprudência desta Corte. Trago à baila, para bem ilustrar o posicionamento, decisão proferida em Sessão Plenária de 01/06/2022, em sede de Exame Prévio de Edital de certame lançado pela própria Prefeitura Municipal de Sorocaba, para contratação de agência de propaganda e publicidade:

EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIA DE PROPAGANDA E PUBLICIDADE. PREVISÃO DE DESCLASSIFICAÇÃO EM DECORRÊNCIA DE PONTUAÇÃO MÍNIMA NA PROPOSTA TÉCNICA. FALTA DE INCLUSÃO DO PERMISSIVO LEGAL DE CERTIFICADO EMITIDO POR ENTIDADE EQUIVALENTE AO CENP. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE SANEAMENTO A POSTERIORI DA REGULARIDADE TRABALHISTA DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

**O estabelecimento de pontuação mínima a ser atingida pelas licitantes na proposta técnica não se coaduna com o julgamento por “técnica e preço”.**

[...]

Por outro lado, ressalto que o estabelecimento de pontuação mínima a ser atingida pelas licitantes na proposta técnica não se coaduna com o julgamento por “técnica e preço”, eis que a Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 46, § 1º, inciso I, embora institua a classificação apenas “dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório”, o faz exclusivamente para o tipo licitatório “melhor técnica. (g.n.)

(TC-011554.989.22-8, sob Relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo)

Como decorrência dessa exigência indevida, das quatro concorrentes habilitadas na disputa, uma entidade não atingiu a pontuação mínima de 54 pontos e foi desclassificada previamente. O vício ganha relevo adicional ao se constatar que, em desacordo com a própria cláusula editalícia (a qual determinava que, em caso de desclassificação confirmada após eventual interposição de recursos, os envelopes de preços deveriam ser devolvidos lacrados aos licitantes), o envelope da entidade desclassificada foi aberto, e o documento correspondente divulgado no Portal da Transparência do Município, evidenciando falha na condução do certame e ofensa direta ao princípio da vinculação ao edital.

Imperioso ressaltar que também se observaram impropriedades similares no julgamento do Lote 1 do Chamamento Público, para gerenciamento da unidade UPA Éden, o qual resultou na celebração do Convênio nº 02/2022, julgado irregular pela E. Segunda Câmara, nos seguintes termos:

EMENTA: TERCEIRO SETOR. CONVÊNIO. CRITÉRIOS SUBJETIVOS DE JULGAMENTO. INOBSERVÂNCIA DAS REGRAS EDITALÍCIAS. FALTA DE CLAREZA NOS CRITÉRIOS TÉCNICOS. MANUTENÇÃO INJUSTIFICADA DE PROPONENTES. IRREGULARIDADE.

O que, de fato, compromete a regularidade do certame é a subjetividade dos critérios de pontuação adotados para avaliar as propostas técnicas. A Comissão Julgadora atribuiu notas sem parâmetros objetivos, conforme advertido pela própria Assessoria Jurídica da Municipalidade:

“No subitem 29, IV, do edital, não foram especificados critérios claros para definir o que seria considerado **'clareza e lógica na exposição', 'consistência entre a descrição e análise dos tópicos apresentados' e 'coerência e adequação dos itens abordados'**. Tal ausência de parâmetros uniformes compromete a aplicação justa e imparcial dos critérios a todos os interessados, violando o princípio da igualdade.” (g.n.)

A utilização das expressões destacadas permite que a avaliação das propostas seja realizada com elevado grau de subjetividade na atribuição de pontuações, em prejuízo ao princípio do julgamento objetivo previsto no art. 3º da Lei 8.666/93. Nesse contexto, o Manual do Terceiro Setor registra a necessidade de que os critérios de avaliação sejam claros, objetivos e transparentes, com vistas a garantir a lisura no julgamento. [...]

Outrossim, o edital previu a desclassificação das propostas técnicas que não atingissem a pontuação mínima. Assim, as propostas de três interessadas, que obtiveram notas inferiores à mínima estabelecida, deveriam ter sido desclassificadas. No entanto, a regra não foi aplicada ao final, resultando, sem qualquer justificativa, na manutenção de proponentes que não cumpriram o requisito.

É bem verdade que a jurisprudência desta Corte já se pronunciou no sentido de que estabelecer pontuação mínima para o julgamento por técnica e preço como critério eliminatório não se coaduna com esse tipo de licitação.

Contudo, uma vez prevista, a regra deveria ser plenamente observada ou previamente editada, não havendo lacunas para que a Administração agisse de maneira deliberada, em manifesto desrespeito ao princípio da vinculação ao edital.

(TC-024196.989.22-2. Relatoria do Conselheiro Robson Marinho, em sessão de 03/12/2024)

O panorama de irregularidades envolvendo ajustes celebrados pelo Município de Sorocaba com entidades do terceiro setor para gerenciamento de equipamentos públicos de saúde revela-se recorrente e preocupante. Longe de se tratar de episódio isolado, o caso ora examinado insere-se em um contexto de sucessivas impropriedades em contratações da mesma natureza, evidenciando falhas nos procedimentos de planejamento e seleção dessas parcerias.

Nesse contexto, peço vênha para ilustrar na tabela abaixo outros ajustes que foram reprovados por esta Corte de Contas nos últimos dois anos:

PROCESSO	OBJETO	ENTIDADE CONTRATADA	IRREGULARIDADES PRINCIPAIS
TC-014283.989.21-8 (a)	Contrato de Gestão de 10/01/2019 - Gerenciamento das atividades executadas na UPH Zona Norte	Instituto Diretrizes	i) processo de qualificação da OS maculado; ii) questionável atuação da comissão de avaliação e qualificação; iii) orçamento estimativo rudimentar
TC-012158.989.22-8 (b)	Contrato de Gestão de 14/07/21 - Gerenciamento das atividades executadas na UPA Éden	ACENI	i) Ausência de Chamamento Público; ii) emergência fabricada; iii) não comprovada a economicidade
TC-014275.989.21-8 (c)	Contrato de Gestão de 10/01/2019 - Gerenciamento das atividades executadas na UPH Zona Oeste	Instituto Diretrizes	i) processo de qualificação da OS maculado; ii) ausência de demonstração de economicidade; iii) plano de trabalho insuficiente
TC-020928.989.21-9 (d)	Contrato de Gestão de 09/06/2021 - Gerenciamento das atividades executadas no CTE Zona Oeste	Instituto Soleil	i) ausência de publicidade da convocação de entidades para a contratação direta; ii) exíguo prazo para apresentação de propostas; iii) carência de justificativas para a escolha da contratada



- (a) Primeira Câmara, em sessão de 09/05/2023 (Rel. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues)
- (b) Segunda Câmara, em sessão de 27/06/2023 (Rel. Conselheiro Robson Marinho)
- (c) Primeira Câmara, em sessão de 09/04/2024 (Rel. Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli)
- (d) Segunda Câmara, em sessão de 01/04/2025 (Rel. Conselheiro Sidney Beraldo) - em fase recursal

É nítido, portanto, o padrão reiterado de deficiências estruturais que permeiam a gestão das parcerias celebradas pelo Município de Sorocaba na área da saúde. As fragilidades observadas na elaboração dos chamamentos públicos, aliadas à ausência de critérios objetivos de julgamento e à carência de mecanismos eficazes de controle e acompanhamento, comprometem de forma significativa a transparência e a lisura dos processos de seleção das entidades.

Em relação à ausência de transparência no Portal da entidade conveniada<sup>1</sup>, verifica-se que alguns documentos foram publicados, tais como o Termo de Convênio e planilha de custeio, entretanto, remanesce ausente de divulgação o Plano de Trabalho e seus respectivos anexos (ev. 1.20 a 1.52 dos autos), circunstância que impede a mitigação da impropriedade.

Frise-se, por fim, que a legalidade da aplicação dos recursos e o cumprimento das cláusulas pactuadas serão verificados nas correspondentes prestações de contas, ocasião na qual serão também avaliados os resultados alcançados e a economicidade obtida.

Diante do exposto, voto pela **irregularidade** do Chamamento Público nº 02/2021 e do consequente Convênio s/nº (P.A. nº 3948/2022), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sorocaba e o Instituto de Atenção à Saúde e Educação, com o acionamento dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Voto, ainda, pela aplicação de **multa** no equivalente pecuniário a **700 (setecentas) Ufesp's** ao Prefeito do Município de Sorocaba, Rodrigo Maganhato, subscritor do ajuste e responsável pelo órgão público conveniente, com fundamento no inciso II do artigo 104 da Lei Complementar estadual nº

---

<sup>1</sup> Link: <https://iase.org.br/sorocaba-zo/>. Acesso em 12/11/2025.



709/93, conciliando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista o valor da contratação, a extensão e o nível de gravidade das infrações.

Determino, por fim, o envio de cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado, para eventuais providências de sua alçada.

É como voto.

