

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

44 TC-007891.989.25-3 INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Convenente: 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 Tarçísio 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 definirlos decorre diretamente do princípio da imparcialidade, 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. AUSÉNCIA DE PREVISÃO DE SANEAMENTO A POSTERIORI DA REGULARIDADE TRABALHISTA DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTO. 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. INOBSEERVÂNCIA 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 vênia 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 conveniada¹, 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, subscriptor do ajuste e responsável pelo órgão público conveniente, com fundamento no inciso II do artigo 104 da Lei Complementar estadual nº

¹ 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.

