

**ILUSTRÍSSIMOS MEMBROS DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO
MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS/SP**

Chamamento Público - Edital nº 03/2025 (retificado)

O INSTITUTO RAFAEL ARCANJO, associação privada, com status de Organização da Sociedade Civil, devidamente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ n.º. 30.994.499/0001-60, com sede institucional na Rua Ferreira de Araújo, 221, Conjunto 42, Pinheiros, São Paulo - Capital, por seu presidente infra-assinado, **ENRICO DI VAIO**, por meio desta, vem respeitosamente, em conformidade com o princípio da legalidade e demais preceitos do Direito Administrativo, formular **IMPUGNAÇÃO** administrativa ao Edital de Chamamento Público nº 03/2025 (retificado), cujo objeto é a seleção de entidade privada sem fins lucrativos.

I. DOS FATOS

1. Em 12/06/2025 foi publicado o Edital de Chamamento Público nº 03/2025 (retificado) pelo Município de Santa Cruz das Palmeiras/SP, objetivando selecionar Organização Social (OS) para firmar Contrato de Gestão na área de saúde, especificamente para gestão do “**Posto de Atendimento Imediato**” e serviços ambulatoriais do município. Trata-se de ajuste previsto no §1º do art. 24, inciso XXIV, da Lei 8.666/93, com amparo na Lei Federal nº 9.637/1998 (Lei das Organizações Sociais), que disciplina a qualificação de entidades e celebração de contratos de gestão.
2. O Edital estabelece inúmeras condições de habilitação e critérios de julgamento para a escolha da OS, contendo exigências documentais e técnicas (certidões, atestados, relatórios, dentre outros), bem como critérios de pontuação da proposta. Consta no Edital previsão de visita técnica obrigatória, prazos restritos para entrega de documentação e proposta, e premiação por pontuação de documentos específicos (como certificado de filantropia/CEBAS) e preço. Contudo, tais exigências e critérios revelam diversos vícios graves, que afrontam os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, competitividade e

julgamento objetivo, além de dispositivos legais e normativos aplicáveis ao procedimento de chamamento público.

3. Em razão dessas irregularidades, a impugnante, entidade interessada na seleção, reúne as razões a seguir expostas para requerer a suspensão e retificação do Edital, com fulcro no direito à ampla participação e à competitividade (CF/88, art. 37, XXI), bem como no dever da Administração de fundamentar e comprovar todos os requisitos estipulados (Lei 8.666/93, art. 3º, § 2º; Lei 14.133/21, art. 51), sob pena de nulidade do ato convocatório.

II. DOS VÍCIOS DO EDITAL

2.1. Exigências desproporcionais de habilitação técnica e documental

O Edital impugnado estabelece requisitos técnicos e documentos de habilitação além do razoável, muitos deles desproporcionais ao objeto do chamamento, o que restringe indevidamente a competitividade. A Lei nº 14.133/2021, vigente para licitações públicas (sucessora da Lei 8.666/93) determina que as exigências de qualificação técnica sejam proporcionais à dimensão e complexidade do objeto.

Nesse sentido, o TCU orienta que **“cabe à Administração avaliar, em cada caso específico, quais exigências são proporcionais à dimensão e complexidade do objeto a ser executado”**. O mesmo Tribunal reforça que não se deve exigir atestados de capacidade técnica para todos os itens sem relevância ou sem justificativa, admitindo-se até somatórios de atestados para ampliar a competição.

Aqui, o Edital exige atestados e certidões que extrapolam a necessidade técnica do serviço de saúde licitado. Exemplos: (i) pontuação desproporcional para determinados títulos ou certificados (como o certificado de filantropia/CEBAS) em relação ao conteúdo essencial da proposta; (ii) indicação de número mínimo de atestados sem delimitar as parcelas de maior relevância do objeto, contrariando a prudência administrativa que recomenda concentrar atestados nas parcelas de

maior valor; (iii) comprovação de experiência em áreas especializadas (ex.: telemedicina) cuja relação com o gerenciamento do posto de atendimento imediato não é justificada no edital.

O relator do TCE-SP, em impugnação similar contra chamamento de OS em Caragatatuba/SP, reconheceu que **“critérios editalícios afrontam os princípios da isonomia, competitividade e julgamento objetivo”**, apontando como vícios **“pontuação desproporcional atribuída ao certificado CEBAS”** e **“critério de qualificação técnica com discrepância e exigência injustificada”** (ex.: telemedicina).

Tais exigências desarrazoadas violam os princípios da isonomia e da ampla competitividade (CF, art. 37, caput), pois restringem a participação às entidades que já possuam determinado histórico técnico ou documentos específicos, em detrimento de outras aptas. No âmbito do Direito Administrativo, é vedado “exigir número mínimo de atestados de capacidade técnica, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, caso em que seus motivos deverão estar explicitados” (TCU – Ac. 825/2019). Por analogia, exige-se sempre justificativa fática para requisitos técnicos que limitem os concorrentes. No presente chamamento, não há previsão de justificativas plausíveis para limites exagerados, notadamente a exigência de atestados para todas as parcelas do serviço, nem a de requerer diploma ou experiência em nicho específico sem evidenciar sua pertinência.

Ainda que a Lei nº 9.637/1998 exija, em seu art. 2º, que as entidades tenham ao menos três anos de funcionamento para se qualificarem como OS, não há amparo legal para qualquer exclusão por tipo jurídico ou exigência de experiência não correlata. A imposição de diplomas de cursos específicos, exigência de registro em conselhos profissionais estranhos ao objeto ou sistemas próprios de compliance, sem clara relação com o objeto, configura restrição indevida. Em suma, os requisitos técnicos e documentais do edital revelam-se desproporcionais e genéricos, criando barreiras indevidas à ampla competitividade, infringindo o disposto na Lei de Licitações (art. 3º, §2º, da Lei 8.666/93) e nos princípios constitucionais.

2.2. O CEBAS e os Princípios Constitucionais da Licitação: Por que sua Exigência em Chamamentos Públicos Configura Restrição Indevida

O processo de chamamento público destinado à seleção de entidades privadas sem fins lucrativos para a celebração de contratos de gestão ou termos de colaboração no âmbito da saúde tem como

finalidade primordial garantir a ampla competitividade, a isonomia entre os interessados e, sobretudo, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

O desenho constitucional e legal da matéria é bastante claro: ao poder público não é permitido restringir de forma arbitrária a competição, tampouco criar condições que, na prática, eliminem potenciais participantes que reúnam plena capacidade de executar o objeto pretendido. Ocorre, contudo, que em diversos editais recentes vem se observando a imposição de exigência de apresentação do **Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)** como condição de participação ou, em alguns casos, como critério de pontuação técnica privilegiada. Essa prática, ainda que aparentemente amparada no discurso da qualificação institucional, representa verdadeira distorção dos princípios licitatórios e um abuso das prerrogativas administrativas, merecendo análise crítica aprofundada.

Para compreender a gravidade da imposição, é necessário recordar a natureza jurídica e a finalidade do CEBAS. O certificado, disciplinado pela Lei Complementar nº 187/2021, é um título administrativo concedido pelo Ministério responsável (atualmente Ministério da Saúde, da Educação ou do Desenvolvimento Social, conforme a área de atuação da entidade) que reconhece a condição de entidade beneficente de assistência social.

O principal efeito prático da obtenção do CEBAS é a possibilidade de fruição da **isenção das contribuições sociais** previstas nos artigos 22 e 23 da Lei nº 8.212/1991, notadamente a cota patronal da contribuição previdenciária. Trata-se, portanto, de um instrumento de política tributária, que concede benefício fiscal às entidades que, em contrapartida, comprovem a aplicação de seus recursos em atividades de assistência social, saúde ou educação gratuitas ou de caráter universal.

Ora, percebe-se que o CEBAS não foi criado como requisito para participação em chamamentos públicos, nem tampouco como mecanismo de aferição de capacidade técnica para gestão de serviços de saúde. Trata-se, repita-se, de um **título tributário-fiscal**, com impacto direto no regime previdenciário da entidade, mas sem relação necessária com sua aptidão operacional ou com a qualidade de sua gestão em unidades públicas de saúde. A exigência ou valorização desmedida desse certificado em editais, portanto, não guarda pertinência lógica com o objeto da

contratação, o que configura vício de finalidade e desvio do poder de regulamentar as condições de habilitação.

É preciso recordar que a Constituição Federal, no artigo 37, inciso XXI, estabelece como cláusula pétrea da licitação a observância dos princípios da **igualdade e da ampla competitividade**. O legislador infraconstitucional, tanto na Lei nº 8.666/1993 quanto na Lei nº 14.133/2021, reforçou que as exigências de qualificação técnica, jurídica e econômico-financeira devem ser **proporcionais ao objeto** e jamais servir de barreira artificial.

O artigo 37 da nova Lei de Licitações é expresso ao vedar exigências que limitem a participação sem amparo direto na necessidade do objeto. Portanto, condicionar a participação a uma certificação que não tem relação intrínseca com a prestação do serviço, mas sim com a política tributária da entidade, fere de morte a proporcionalidade.

A Administração poderia argumentar que o CEBAS seria um indicativo de idoneidade da entidade, uma vez que para obtê-lo há exigência de regularidade fiscal, aplicação de recursos em gratuidade e demonstração de atividades sociais relevantes. No entanto, tal justificativa não se sustenta juridicamente.

Isso porque a idoneidade e a regularidade já são suficientemente aferidas por outros meios previstos em lei, como a apresentação de **certidões negativas de débitos federais, estaduais, trabalhistas e previdenciários**, além de demonstrações contábeis auditadas quando cabível. Todos esses instrumentos já estão previstos na legislação de licitações e no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) como mecanismos legítimos de aferição da idoneidade. A imposição de mais um título, de natureza tributária e facultativa, apenas duplica controles e cria discriminação injustificada.

Ademais, é necessário compreender que a **obtenção do CEBAS não está ao alcance de todas as entidades**, mesmo daquelas com plena capacidade de gerir serviços públicos. O processo de certificação é moroso, burocrático e depende de análise ministerial que pode se estender por anos, muitas vezes sendo negado por questões formais. A exclusão de entidades que ainda não conseguiram o certificado, mas que possuem estrutura, experiência e capacidade comprovadas,

representa um evidente cerceamento da competitividade. Em última análise, cria-se um mercado restrito apenas às entidades que, além de aptas, conseguiram superar a barreira burocrática da certificação. Essa distorção não guarda nenhuma relação com a eficiência na prestação dos serviços públicos de saúde, mas apenas com a política fiscal de isenções previdenciárias.

Outro aspecto grave da exigência de CEBAS é o seu **efeito discriminatório indireto**. Enquanto entidades maiores, com equipe técnica robusta e longa experiência administrativa, conseguem dedicar esforços para atender às exigências ministeriais do CEBAS, as entidades menores ou mais recentes, muitas vezes igualmente qualificadas para prestar serviços de saúde, ficam excluídas do processo.

Isso contraria frontalmente a função social do chamamento público, que é permitir a participação de um **espectro amplo de organizações da sociedade civil**, estimulando diversidade de modelos de gestão e inovando na prestação de serviços. Restringir a participação às certificadas é, portanto, privilegiar um seletivo grupo em detrimento de novos entrantes, o que fere não apenas a igualdade formal, mas a igualdade material de condições de competição.

É igualmente relevante destacar que o CEBAS não é um certificado de qualidade operacional. Ele não atesta que a entidade possui melhor gestão de processos, maior eficiência na alocação de recursos, maior transparência ou melhores resultados assistenciais. Ele apenas atesta que a entidade cumpriu determinados requisitos formais e contábeis exigidos para fins de isenção tributária. Usá-lo como critério de seleção em chamamento público é confundir **benefício fiscal com critério de eficiência administrativa**.

Não há qualquer base legal que autorize essa equiparação. Ao contrário, a legislação sobre contratos de gestão exige que o julgamento das propostas seja feito com base em **critérios objetivos relacionados às metas e indicadores de desempenho** que a entidade se compromete a cumprir. O CEBAS, enquanto título fiscal, não fornece nenhuma métrica concreta sobre metas de saúde.

Do ponto de vista da proporcionalidade, a exigência do CEBAS viola os três subprincípios clássicos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Não é adequado porque

não guarda relação direta com a finalidade da contratação (melhor gestão de serviços públicos de saúde). Não é necessário porque existem outros instrumentos legais suficientes para aferir a idoneidade e regularidade das entidades. E não é proporcional em sentido estrito porque o sacrifício imposto (exclusão de entidades capazes) é muito maior que o benefício obtido (inclusão apenas de certificadas), sobretudo considerando que o certificado não assegura nenhuma qualidade superior no desempenho do contrato de gestão.

Outro ponto sensível é a utilização do CEBAS como critério de **pontuação técnica diferenciada**. Alguns editais não chegam a excluir diretamente as entidades não certificadas, mas conferem **pontuação elevada** às que possuem o título, de modo que, na prática, apenas elas alcançam a nota mínima para classificação. Essa técnica, conhecida como “exclusão disfarçada”, é ainda mais perniciosa, pois mantém aparência de abertura mas introduz um viés que distorce o julgamento objetivo.

A pontuação deve estar atrelada a critérios de qualidade diretamente relacionados à execução contratual, como indicadores de desempenho prévio em saúde, capacidade instalada, corpo técnico qualificado ou plano de trabalho consistente. Inserir o CEBAS nesse rol é atribuir-lhe uma função que não possui, artificialmente valorizando um elemento irrelevante para a finalidade pública do certame.

Vale mencionar, ainda, que a própria **Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998)** não impõe o CEBAS como requisito de qualificação. O artigo 1º limita-se a exigir que a entidade seja pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, voltada para atividades de interesse público. O artigo 2º trata do processo de qualificação a ser realizado pelo Poder Executivo, mas não menciona em nenhum momento a necessidade de CEBAS. Se o legislador quisesse erigir tal certificado como requisito, teria feito de forma expressa, assim como já fez em outros contextos tributários. A ausência de previsão legal é, por si, suficiente para invalidar a exigência em editais, pois a Administração Pública só pode agir quando houver previsão normativa. Trata-se de aplicação direta do princípio da legalidade estrita.

A imposição abusiva do CEBAS também pode ser vista como violação ao princípio da impessoalidade. Quando um edital estabelece como condição essencial a apresentação do

certificado, ele acaba restringindo o universo de potenciais participantes a um grupo limitado e previamente identificado. É um risco real de que a norma editalícia funcione como cláusula de direcionamento, feita sob medida para beneficiar determinadas organizações que já possuem o título.

Mesmo que não haja má-fé explícita, o efeito prático é de comprometimento da neutralidade do certame, o que viola a impessoalidade e abre espaço para questionamentos perante órgãos de controle.

Do ponto de vista prático, a exigência do CEBAS também não se justifica como garantia de economicidade para a Administração. Poder-se-ia argumentar que entidades certificadas, por gozarem de isenção previdenciária, conseguiriam apresentar propostas mais vantajosas em termos de preço. Mas esse raciocínio é falacioso. Primeiro, porque o chamamento de OS não é regido pela lógica de menor preço, mas sim de eficiência e cumprimento de metas. Segundo, porque o eventual benefício econômico da isenção já é usufruído pela entidade na sua contabilidade, não havendo obrigação de repassá-lo integralmente na proposta. Terceiro, porque mesmo entidades sem CEBAS podem estruturar propostas vantajosas, seja por meio de eficiência administrativa, seja por parcerias, seja por menor custo operacional. Portanto, não há garantia de que a exigência se traduza em vantagem para o erário.

Há também um elemento de **inconstitucionalidade indireta** nessa prática. A Constituição, no artigo 5º, inciso XIII, assegura a liberdade de exercício de atividades econômicas e sociais, e no artigo 170, caput, funda a ordem econômica no princípio da livre concorrência. Ao impor o CEBAS como barreira, o poder público restringe a atuação de entidades sem base legal, criando uma reserva de mercado indevida. O chamamento público, que deveria ampliar a concorrência, acaba transformado em instrumento de exclusão, o que contraria não só a legislação de licitações, mas a própria ordem econômica e social constitucionalmente garantida.

Além disso, não se pode ignorar o **impacto social negativo** dessa exigência. Muitas entidades sérias, que prestam serviços de qualidade em diversas regiões do país, ainda não possuem o CEBAS por entraves burocráticos ou por opções estratégicas, já que a manutenção do certificado implica custos e controles adicionais que nem sempre são compatíveis com sua realidade

institucional. Excluí-las do processo de seleção significa empobrecer o campo de alternativas da Administração e, em última análise, prejudicar a população que depende dos serviços de saúde a serem prestados. A sociedade deixa de contar com propostas potencialmente inovadoras e eficientes apenas porque a entidade não possui um título fiscal.

Do ponto de vista dogmático, é essencial lembrar que o edital de chamamento público deve ser interpretado como **ato administrativo vinculado**, sujeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e motivação. A imposição de CEBAS como requisito ou como critério relevante de pontuação não encontra motivação idônea e se descola da finalidade pública do ato. Configura, pois, um excesso de poder regulamentar, ou até mesmo um desvio de finalidade, que pode ser controlado pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário. A Administração não tem liberdade para criar exigências que extrapolem a lei; seu dever é apenas aplicar a legislação existente, garantindo a igualdade entre os interessados.

Por fim, cabe observar que a exigência de CEBAS cria uma assimetria regional e temporal. Nem todos os Ministérios têm a mesma celeridade na análise dos pedidos; alguns acumulam filas de anos. Exigir o certificado como requisito para participar de um edital publicado em curto prazo equivale a excluir entidades que sequer tiveram oportunidade de ver seus processos analisados. Além disso, em municípios menores, muitas vezes a única entidade com CEBAS disponível é justamente aquela que já mantém vínculos com a Administração, o que torna a exigência ainda mais suspeita de direcionamento. Trata-se, portanto, de um critério discriminatório, arbitrário e desproporcional.

Diante de todos esses elementos, a conclusão é inequívoca: a exigência de CEBAS em editais de chamamento público destinados à celebração de contratos de gestão ou termos de parceria no âmbito da saúde constitui **abuso administrativo**, pois desvia a finalidade da seleção, restringe indevidamente a competitividade, viola os princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade, da legalidade e da proporcionalidade, e, em última instância, prejudica o interesse público que deveria ser protegido.

O caminho correto para aferir a capacidade das entidades continua sendo aquele previsto na legislação de licitações e no marco regulatório: regularidade jurídica e fiscal, capacidade técnica

comprovada por atestados, experiência correlata, demonstrações contábeis auditadas e plano de trabalho consistente. O CEBAS pode ser relevante em outros contextos, sobretudo tributários, mas não deve jamais ser erigido a barreira seletiva em processos que buscam a melhor gestão dos serviços de saúde.

2.3. Critério de menor preço incompatível com a natureza da parceria com OS

O Edital estabelece que a valoração final das propostas considerar-se-á, substancialmente, o critério de menor preço global. Trata-se de vício grave: **o contrato de gestão com organização social não é mero serviço terceirizado de fornecimento, mas parceria para gestão de políticas públicas de saúde**. Sua essência está no cumprimento de metas e indicadores de eficiência e qualidade, não na competição de preços baixos.

O TCU ressaltou expressamente que contratos de gestão devem prever metas, prazos e indicadores de qualidade e produtividade, evidenciando foco em resultados e eficiência. Avaliar exclusivamente pelo menor preço, portanto, subverte a lógica do instrumento, ao privilegiar custo em detrimento da eficácia dos serviços públicos.

Ademais, não há previsão legal que obrigue aplicação do critério menor preço nos contratos de gestão. Ao contrário, a Lei das OS (art. 7º) e a Lei 14.133/21 (arts. 33 a 35) conferem à Administração liberdade de escolher o critério mais vantajoso (técnica e preço, melhor técnica etc.).

Assim, impor menor preço translada o certame à esfera típica de licitação de fornecimento, ignorando a relação contratual *sui generis* estabelecida pela Lei 9.637/98. Em caso similar, o TCE-SP determinou readequação de edital que previa avaliação apenas pelo menor preço, por incompatibilidade com o objeto contratado (gestão de serviços de saúde via OS).

Em síntese, exigir prêmio por “menor preço” e, ainda, computá-lo como critério principal de julgamento, desconsidera os fundamentos do Contrato de Gestão e contraria o princípio da finalidade (CF, art. 37, caput). A Administração deve buscar a proposta mais vantajosa em termos de qualidade e eficiência. Qualificar a OS com base apenas em preço volta o certame para a lógica

empobrecedora de menor gasto imediato, prejudicando a prestação contínua dos serviços públicos de saúde.

2.4. Prazos exíguos comprometendo competitividade

O Edital prevê prazos excessivamente curtos para habilitação e apresentação de propostas, deixando as entidades interessadas com tempo insuficiente para atendimento das exigências e elaboração de plano de trabalho robusto. Esse fato limita a competitividade do certame, uma vez que favorece aquelas organizações já familiarizadas com o processo e penaliza aquelas que demandam maior período de preparação. A própria jurisprudência do TCU aponta que “prazo exíguo para a realização da vistoria técnica, considerando a proximidade entre a publicação do edital e a data agendada para a sessão pública” configura restrição ao caráter competitivo.

Embora trate de prazo para vistoria, o entendimento é extensível a qualquer prazo do edital.

De acordo com o Enunciado do Acórdão 2826/2014-TCU-Plenário, quando se exige visita técnica prévia, “não seja estabelecido prazo exíguo para os licitantes vistoriarem” os locais. Analogamente, qualquer exigência de prazo muito curto para apresentação de documentos de habilitação ou propostas é arbitrária. O princípio da publicidade e da competitividade impõe tempo razoável entre edital e sessão (no mínimo 45 dias em licitações complexas, conforme Lei 14.133/21, art. 50, §1º). A ausência de tal período mínimo contamina o certame.

Portanto, os prazos previstos no Edital afrontam o dever legal de oportunidade. É imprescindível permitir prazo adequado, inclusive para que as entidades agenda vigilância sanitária do posto, preparem vistoria técnica e constituam consórcios, se couber. A redução artificial de cronograma prejudica a competitividade e pode gerar licitação deserta, além de ferir princípios basilares da Administração Pública.

2.5. Omissão quanto a inventário de bens públicos cedidos e responsabilidades de manutenção

O Edital não esclarece quais bens públicos (imóveis, equipamentos, mobiliário, veículos etc.) serão cedidos à OS para prestação dos serviços, nem define responsabilidades de manutenção e reposição desses bens. Isso configura grave omissão: a Lei 9.637/98, art. 12, assegura que às organizações sociais sejam destinados “recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão”. Assim, o edital deveria relacionar o patrimônio móvel ou imóvel municipal a ser entregue em comodato ou uso à entidade, incluindo condições de uso, conservação e devolução.

A falta de inventário prejudica a apuração do custo real da parceria e expõe as OS a riscos indevidos. Sem planilha de bens, não há clareza sobre o que a Prefeitura oferecerá em contrapartida (como estrutura física ou equipamentos), dificultando o planejamento financeiro e operacional do contrato. Adicionalmente, não consta no edital quem arcará com despesas de manutenção, reparos e depreciação desses bens. Ao contrário do regime de concessão ou privatização, não há *vacatio contra falhas*. O TCU já exigiu que contratos de gestão contenham definição clara de atribuições e responsabilidades das partes, o que inclui o fornecimento e conservação dos bens públicos. A omissão atual contraria o disposto no art. 12 da Lei 9.637/98, bem como o princípio da transparência orçamentária (CF, art. 165, §5º).

2.6. Previsão genérica de sanções sem gradação proporcional e rito de defesa adequado

O Edital prevê meramente a aplicação de sanções genéricas à OS contratada em caso de inadimplemento, sem estabelecer gradação das penalidades, ou procedimentos formais para defesa. Isso contraria os princípios do devido processo legal (art. 5º, LV, CF) e da proporcionalidade (art. 37, caput, CF). As sanções (advertência, multa, suspensão, inidoneidade etc.) devem estar fundamentadas em normas específicas (Lei nº 9.784/1999, Lei de Processo Administrativo, exige processo formal antes de sanção). O texto editalício, no entanto, limita-se a remeter genericamente a penalidades previstas em lei ou a convenção, sem delimitar hipóteses de aplicação, prazos para recursos e instâncias recursais.

A Lei 9.637/98 dispõe no art. 10 e 12 sobre a reversão de bens em caso de desqualificação e no art. 15 estabelece várias hipóteses de desqualificação e rescisão, mas delega regulamentação da punição para o contrato e legislação complementar. Assim, o edital não pode simplesmente

referenciar “sanções previstas na Lei n.º 9.637/98” sem explicitar quais (por exemplo, desfazimento do contrato, retenção de pagamentos etc.) nem definir critérios de proporcionalidade. Segundo a Administração Pública e o TCU, a aplicação de penalidades deve seguir rito administrativo formal, observando contraditório e ampla defesa (princípio implícito do art. 5º, LV, CF). A previsão de sanções, sem gradação e sem procedimento de defesa, fere o princípio da legalidade e da motivação dos atos públicos. A jurisprudência do próprio TCE-SP recomenda que os termos de parceria ou gestão contenham definições claras de sanções para cada infração, em observância ao art. 8º da Lei 9.637/98 e à Lei 9.784/99 (Rega Geral do Processo Administrativo). O chamamento ora impugnado carece, portanto, dessa precaução, configurando mais um vício formal que deve ser sanado.

2.7. Controle social deficiente: ausência de participação formal do Conselho Municipal de Saúde

O edital ignorou completamente a exigência de participação dos Conselhos de Saúde na decisão sobre a terceirização e fiscalização das OS, prevista na Lei Federal n.º 8.142/1990 (art. 1º, §2º) e reforçada pelo TCU. No já citado Acórdão 3239/2013, o TCU expressamente determinou que “os Conselhos de Saúde devem participar das decisões relativas à terceirização dos serviços de saúde e da fiscalização da prestação de contas das organizações sociais”. Além disso, o art. 7º, XI, da Constituição Federal e a Lei 8.080/90 (art. 33, VIII, “c”) garantem que a participação popular ocorra através dos Conselhos de Saúde.

O Edital não menciona qualquer consulta ou parecer do Conselho Municipal de Saúde de Santa Cruz das Palmeiras, nem procedimento para consulta pública. Trata-se de omissão grave, pois o Conselho de Saúde, enquanto órgão colegiado democrático, tem função deliberativa e fiscalizadora nas políticas de saúde locais.

A não previsão dessa participação formal contraria frontalmente a lei vigente e precedente do TCU, bem como viola o princípio da eficiência: a expertise social e técnica do Conselho é instrumento necessário ao monitoramento da gestão da OS. Deve-se, pois, determinar a inclusão de cláusula obrigando consulta prévia e acompanhamento pelo Conselho Municipal de Saúde

durante a execução do contrato, sob pena de nulidade do certame por afronta ao controle social previsto em lei.

2.8. Da Ilegalidade da Exigência de Visita Técnica Obrigatória

O edital em análise prevê como **condição obrigatória de participação** a realização de visita técnica ao local da execução dos serviços, a ser realizada em prazo previamente delimitado. Tal exigência, contudo, afronta de maneira direta os princípios da **isonomia, competitividade e julgamento objetivo**, previstos no artigo 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal e reproduzidos na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 14.133/21.

A imposição de visita técnica obrigatória tem sido reiteradamente considerada **ilegal pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, a ponto de motivar a edição de enunciado vinculante em sua jurisprudência consolidada. Trata-se da **Súmula nº 30 do TCE-SP**, cujo teor é inequívoco:

“É ilegal a exigência de visita técnica obrigatória em procedimentos licitatórios, por afrontar os princípios da isonomia e da competitividade.”

O fundamento da súmula é claro: a Administração não pode condicionar a participação ao deslocamento físico do interessado, sobretudo quando todas as informações relevantes poderiam ser disponibilizadas em anexos, plantas, memoriais descritivos, relatórios fotográficos ou declarações formais. Ao impor a obrigatoriedade, cria-se uma barreira artificial que dificulta a participação de entidades sediadas fora do município ou sem estrutura para deslocamentos imediatos, sem qualquer ganho real para a execução contratual.

A doutrina e os órgãos de controle enfatizam que a visita técnica somente pode ser admitida como **facultativa**, servindo de subsídio ao interessado que entenda necessário conhecer o local. Ainda assim, caso considerada imprescindível pela Administração, deve ser possível substituí-la por **declaração do responsável técnico**, evitando a exclusão automática de entidades aptas que, por motivos logísticos, não puderam comparecer no dia e hora fixados.

No caso concreto, a obrigatoriedade de vistoria até data pré-estabelecida, como condição de habilitação, consubstancia vício grave do edital, em confronto direto com a Súmula nº 30 do TCE-SP. Além de restringir injustificadamente a competitividade, cria risco de direcionamento e favorecimento de entidades locais, violando a impessoalidade do certame.

Assim, impõe-se a **retificação do instrumento convocatório**, com a transformação da visita técnica em ato **facultativo**, ou, no mínimo, com a previsão de possibilidade de substituição por declaração formal do responsável técnico da entidade interessada.

III. Dos Pedidos

1. Diante do exposto, requer-se a este Colegiado:

- a) A IMEDIATA SUSPENSÃO do procedimento licitatório do Edital nº 03/2025 (retificado), até que sejam sanados os vícios apontados nesta impugnação, evitando-se dano ao princípio da competitividade e à probidade administrativa. A jurisprudência consolidada recomenda cautela imediata quando presentes irregularidades capazes de comprometer a lisura do certame, como ocorre;
- b) Na sequência, QUE SEJA DEFERIDA a presente impugnação, com a ANULAÇÃO ou ADEQUAÇÃO das cláusulas editalícias viciadas, determinando-se a republicação do edital retificado, com: (i) supressão das exigências desproporcionais de habilitação e redefinição de critérios de julgamento com base objetiva; (ii) exclusão do critério de menor preço como fator preponderante, privilegiando metas e indicadores de desempenho; (iii) ampliação do prazo para habilitação e propostas, em patamar mínimo de 45 dias, assegurando competitividade; (iv) inclusão de inventário detalhado dos bens públicos e previsão de auditoria externa independente anual; (v) definição clara e graduada das sanções contratuais, com garantia de contraditório e ampla defesa; (vi) participação formal do Conselho Municipal de Saúde na supervisão; (vii) apresentação de justificativa técnica e planilha detalhada de custos; (viii) facultatividade da visita técnica.

- c) Na hipótese de deferimento parcial, que a Administração informe, no prazo adequado, as providências adotadas, para conferência pela impugnante e eventual atuação do controle externo, assim como que se abstenha de celebrar qualquer contrato com organização social até solução definitiva desta demanda;
- d) Ao final, requer **o acolhimento da impugnação**, confirmando-se a nulidade das cláusulas ilegais e autorizando-se a reabertura de prazo para apresentação de propostas em edital republicado, com os termos corrigidos.

São Paulo, **23 de setembro de 2025.**

Enrico Di Vaio

Diretor-Presidente

Instituto Rafael Arcanjo

