

PA: 3552205.404.00037230/2024-58- Edital de Chamamento SES 05/2025 - Gerenciamento, administração e manutenção das atividades da Unidade de Pronto Atendimento Zona Leste "Mário Cândido de Oliveira Gomes".

Interessado: Associação Filantrópica Nova Esperança - AFNE

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Trata-se pedido de impugnação apresentado pela **Associação Filantrópica Nova Esperança - AFNE**, perante o Edital de Chamamento nº 05/2025, visando à seleção de projetos de instituições privadas sem fins lucrativos para celebrar termo de convênio, com o objetivo de executar o Gerenciamento, administração e manutenção das atividades da Unidade de Pronto Atendimento Zona Leste "Mário Cândido de Oliveira Gomes"..

Traz-nos, a licitantes supracitada, contraste ao ato convocatório alegando, em suas palavras: a) "Propomos a exclusão, na fase de HABILITAÇÃO, da exigência de apresentação da Certidão de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) e da Licença de Funcionamento emitida pela Vigilância Sanitária, conforme segue."; b) "Correção no Critério C1: EXPERIÊNCIA AVALIADA SEGUNDO TEMPO E VOLUME DE ATIVIDADE, para maior clareza e objetiva na forma de apresentação dos documentos que comprovam a experiência das participantes."; e requer a municipalidade o fazer "Acatar a presente Impugnação.".

É o relato.

Gabinete do Secretário - SES

PALÁCIO DOS TROPEIROS – Drº José Theodoro Mendes

Av. Eng. Carlos Reinaldo Mendes 3.041 – Alto da Boa Vista – CEP 18013-280 – Sorocaba – SP

Destaca-se que o pedido de impugnação foi interposto pela requerente em prazo condizente aos itens 17.2; 17.2.1 e 17.2.2 do instrumento convocatório.

Cabe-nos ressaltar que todos os procedimentos licitatórios processados em âmbito nacional devem estar estritamente pautados na legislação e nos princípios que norteiam o processo formal de aquisição e contratação governamental.

Outrossim, cabe elucidar que todas as exigências dispostas no edital de chamamento 05/2025 foram pautadas em conformidade com a legislação vigente, de acordo com o previsto no preâmbulo do instrumento convocatório.

A Administração Pública procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

A exigência, na fase de habilitação, de apresentação do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) e da Licença de Funcionamento expedida pela Vigilância Sanitária revela-se perfeitamente legítima, proporcional e indispensável ao interesse público primário, constituindo-se em condição essencial para assegurar a regularidade jurídica, técnica e sanitária das entidades

Gabinete do Secretário - SES

PALÁCIO DOS TROPEIROS – Drº José Theodoro Mendes

Av. Eng. Carlos Reinaldo Mendes 3.041 – Alto da Boa Vista – CEP 18013-280 – Sorocaba – SP

habilitadas à prestação de serviços de saúde de urgência e emergência no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Importa destacar que a obrigatoriedade de obtenção do AVCB decorre de disposição normativa expressa no ordenamento jurídico estadual. O Decreto Estadual nº 46.076, de 31 de agosto de 2001, que regulamenta a segurança contra incêndios em edificações no Estado de São Paulo, estabelece em seu artigo 3º:

"Artigo 3º - Toda edificação, exceto as residenciais exclusivamente unifamiliares, está sujeita às exigências desta regulamentação e, portanto, à obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB."

Tal diploma legal ainda prevê, em seu §2º do mesmo artigo, a possibilidade de substituição do AVCB pelo Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros - CLCB, nos casos de edificações de pequeno porte e baixo risco, desde que atendidos os critérios técnicos específicos definidos pela corporação.

Portanto, ao exigir o AVCB ou o CLCB, conforme a tipologia da edificação e da operação, o edital observa rigorosamente a legislação vigente, não impondo requisitos aleatórios ou excessivos, mas apenas refletindo exigências de ordem legal obrigatórias a qualquer organização que exerça atividade institucional ou empresarial em território paulista.

Com efeito, a apresentação do AVCB ou CLCB traduz instrumento de aferição mínima da segurança física

Gabinete do Secretário - SES

PALÁCIO DOS TROPEIROS – Drº José Theodoro Mendes

Av. Eng. Carlos Reinaldo Mendes 3.041 – Alto da Boa Vista – CEP 18013-280 – Sorocaba – SP

da estrutura predial, tendo como escopo proteger a integridade dos usuários e trabalhadores da unidade de saúde, o que se mostra ainda mais sensível e necessário no contexto de unidades de pronto atendimento.

Igualmente, a exigência de Licença Sanitária emitida pela Vigilância Sanitária municipal é indispensável para atestar que a entidade postulante atende aos requisitos técnicos de biossegurança, controle de infecção, vigilância epidemiológica e condições higiênico-sanitárias compatíveis com a prestação de serviços assistenciais em saúde.

A jurisprudência tem reiteradamente reconhecido a legalidade dessas exigências técnicas em chamamentos públicos voltados à celebração de parcerias na área da saúde, como demonstra o seguinte julgado:

"A Administração Pública pode e deve exigir, na fase de habilitação, documentação que comprove a regularidade técnica e sanitária da entidade, inclusive o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e a Licença Sanitária, sobretudo quando envolvida a prestação de serviços que envolvam risco à saúde e segurança da coletividade."

(TJSP - Apelação Cível nº 1046763-83.2020.8.26.0053, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 25/08/2021)

Corroborando tal entendimento, o Tribunal de Contas da União já decidiu que:

"A imposição de exigências relativas à segurança estrutural e à vigilância sanitária não constitui afronta à competitividade do certame, desde que aplicadas isonomicamente e com respaldo normativo, sendo tais exigências plenamente compatíveis com o interesse público."
(TCU - Acórdão nº 2520/2019 - Plenário)

À luz da Lei nº 14.133/2021, a imposição de requisitos técnicos mínimos como condição de habilitação está autorizada expressamente nos artigos 67 e 69, e seu §2º, que preveem:

"Art. 69. A Administração poderá exigir dos licitantes a demonstração de qualificação técnica operacional para assegurar a execução do objeto, especialmente quando se tratar de objeto de alta complexidade ou risco."

No tocante à Licença de Funcionamento expedida pela Vigilância Sanitária, trata-se de instrumento administrativo de controle prévio e essencial, por meio do qual o poder público atesta que determinado estabelecimento atende às exigências sanitárias mínimas para o exercício de suas atividades, conforme dispõe a legislação sanitária vigente no território nacional.

A atuação da Vigilância Sanitária está prevista na Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), especialmente em seu artigo 6º, inciso I, alínea "a", que define como atribuição do SUS:

"A execução de ações de vigilância sanitária, epidemiológica e de saúde do trabalhador."

A própria Resolução RDC nº 275/2002 da ANVISA, que trata do regulamento técnico de boas práticas para serviços de saúde, estabelece critérios rigorosos para o funcionamento de estabelecimentos prestadores de serviços de assistência à saúde, sendo a licença sanitária o instrumento oficial que certifica a conformidade desses serviços aos padrões mínimos de segurança sanitária e qualidade assistencial.

A Vigilância Sanitária, no âmbito municipal, detém competência para avaliar, autorizar, fiscalizar e, se necessário, interditar estabelecimentos que operem em desconformidade com as normas legais, regulamentos técnicos e diretrizes sanitárias pertinentes. Trata-se de dever vinculado, fundado na proteção do interesse público maior – a saúde da coletividade.

No caso específico das entidades que visam a operar unidades de pronto atendimento, como a UPA Zona Leste referida neste chamamento, a licença sanitária não é mera formalidade documental, mas sim condição fundamental de legalidade, segurança sanitária e validação da operação assistencial. Trata-se de documento que só pode ser concedido após inspeção técnica realizada por agentes sanitários competentes, que avaliam instalações físicas, fluxos, processos, equipamentos, armazenamento de insumos, controle de resíduos, biossegurança, estrutura de farmácia e outras áreas críticas da assistência.

Em sentido jurídico e jurisprudencial, os tribunais têm reconhecido a obrigatoriedade da licença sanitária como requisito indispensável à legalidade de qualquer entidade que preste serviços de saúde, conforme se verifica:

"A ausência de licença sanitária acarreta irregularidade insanável na atuação de entidade prestadora de serviços de saúde, por se tratar de exigência de natureza legal e administrativa que visa à proteção da saúde coletiva."

(TJMG - Apelação Cível nº 1.0024.11.264471-3/001, Rel. Des. Eduardo Andrade, j. 04/09/2014)

"A licença expedida pela Vigilância Sanitária é exigência essencial para o funcionamento de qualquer unidade prestadora de serviços assistenciais, sendo legítima sua exigência no edital de chamamento público."

(TJSP - Apelação Cível nº 1007385-84.2019.8.26.0053, Rel. Des. Reinaldo Miluzzi, j. 15/06/2022)

Além disso, a exigência encontra respaldo nos artigos 11 e 67 da Lei nº 14.133/2021, os quais impõem à Administração o dever de verificar, na fase de habilitação, se o contratado detém estrutura e qualificação técnica suficientes à execução do objeto. Nessa linha, a apresentação da licença sanitária não se revela apenas possível, mas necessária e inafastável, sob pena de ofensa direta ao princípio da legalidade.

Ademais, o art. 5º da mesma lei consagra a busca pela eficiência, integridade e respeito ao interesse público, todos eles frontalmente comprometidos se a Administração negligenciar o dever de verificar a regularidade sanitária da entidade proponente.

A supressão dessa exigência – como postulado na impugnação – representaria retrocesso administrativo, vulnerabilizando a política pública de saúde e expondo a população usuária da UPA a riscos inaceitáveis, em evidente afronta aos princípios da precaução, da proporcionalidade inversa (proteção da vida) e da moralidade administrativa.

Por todos os ângulos, constata-se que a exigência da Licença de Funcionamento da Vigilância Sanitária possui respaldo legal, normativo, técnico e jurisprudencial, sendo medida imprescindível à higidez do processo de seleção pública e à salvaguarda da segurança sanitária da coletividade.

Assim sendo, a exclusão dos referidos documentos – como pleiteado pela impugnante – não apenas contrariaria o regime jurídico de contratações públicas e as normas técnicas de segurança e saúde, como também comprometeria a própria integridade do objeto do chamamento, pondo em risco os princípios da legalidade, precaução, moralidade administrativa, eficiência e da supremacia do interesse público.

Por fim, registra-se que a cláusula editalícia ora impugnada não possui caráter restritivo ou desproporcional, tampouco cria barreiras indevidas à competitividade, uma vez que está amparada em norma legal e

Gabinete do Secretário - SES

PALÁCIO DOS TROPEIROS – Drº José Theodoro Mendes

Av. Eng. Carlos Reinaldo Mendes 3.041 – Alto da Boa Vista – CEP 18013-280 – Sorocaba – SP

é aplicada de forma indistinta a todos os interessados, preservando os princípios da isonomia e vinculação ao instrumento convocatório.

No âmbito das contratações públicas, a avaliação da capacidade técnica pretérita das entidades interessadas constitui pilar estruturante para a aferição da vantajosidade da contratação, especialmente quando se trata da prestação de serviços continuados de alta complexidade, como ocorre com o gerenciamento de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

O Critério C1, que considera o tempo de atuação e o volume de atividades executadas em objetos congêneres, visa aferir a experiência institucional concreta da entidade proponente, de forma objetiva, técnica e isonômica, respeitando os princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da eficiência administrativa e da segurança da execução contratual, todos expressamente consagrados nos arts. 5º, 11 e 12 da Lei nº 14.133/2021.

A nova Lei de Licitações inovou ao atribuir à Administração o dever de buscar efetividade e qualidade na contratação, permitindo, no art. 67, §1º, a exigência de comprovação de aptidão técnica por meio da apresentação de documentos que comprovem experiência anterior compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da contratação.

"Art. 67. [...]

§ 1º A Administração poderá exigir dos licitantes a demonstração de aptidão para desempenho de atividade pertinente e

compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da contratação.”

Nesse contexto, a exigência de apresentação de documentos comprobatórios da experiência pregressa da entidade postulante – tais como contratos anteriores, termos de convênio, atestados de capacidade técnica e relatórios de produção assistencial – não representa excesso ou formalismo desproporcional, mas instrumento de análise fundamentado e necessário para aferir o histórico de desempenho da entidade e sua aptidão para prestar serviços com a continuidade, a escala e a complexidade exigidas por uma unidade de pronto atendimento em regime de 24h.

A jurisprudência dos tribunais de contas e do Poder Judiciário tem reiterado a legalidade da adoção de critérios técnicos objetivos de avaliação de experiência, desde que previamente definidos no instrumento convocatório e aplicados de maneira uniforme:

“É legítima a pontuação diferenciada em razão da experiência prévia dos licitantes, desde que estabelecida de forma clara e objetiva no edital, tendo em vista o interesse público na seleção da proposta mais vantajosa.”
(TCE-SP – Processo TC-021946.989.21-2, Sessão de 23/03/2022)

“Critérios que mensurem o tempo de execução e o volume de serviços prestados anteriormente são compatíveis com a finalidade pública da contratação e com o

Gabinete do Secretário - SES

PALÁCIO DOS TROPEIROS – Drº José Theodoro Mendes

Av. Eng. Carlos Reinaldo Mendes 3.041 – Alto da Boa Vista – CEP 18013-280 – Sorocaba – SP

*princípio da eficiência.”
(TJSP – Apelação Cível nº 1030451-
28.2021.8.26.0053, Rel. Des. Francisco
Bianco, j. 18/10/2022)*

A impugnação apresentada, ao afirmar que o critério em tela carece de clareza, não especifica qualquer obscuridade objetiva ou contradição normativa. A alegação de “falta de clareza” configura-se como genérica e desprovida de substrato técnico, não se sustentando diante da precisão textual do edital, que dispõe com exatidão os tipos documentais aceitos, os prazos a serem demonstrados, os quantitativos mínimos e os respectivos pesos de pontuação.

É importante assinalar que a Lei nº 14.133/2021 consagra o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 11, inc. VI), de modo que o edital deve conter os critérios de julgamento previamente definidos, sendo vedada qualquer inovação posterior. O que se verifica no caso em apreço é que o edital atendeu rigorosamente aos comandos normativos, estabelecendo critério técnico robusto, fundamentado na busca pela segurança contratual e pela continuidade do serviço público.

Aliás, a seleção de entidade inexperiente ou com histórico técnico insuficiente comprometeria não apenas a qualidade do atendimento à população, mas também violaria os princípios da razoabilidade administrativa, da prevenção de riscos contratuais, e da efetividade da política pública de saúde, todos eles basilares no regime jurídico das contratações públicas.

Do ponto de vista comparado, observa-se que a Administração Pública, ao adotar critérios técnicos de qualificação mais exigentes para a execução de serviços de maior complexidade, atua com zelo, precaução e responsabilidade, prevenindo litígios, glosas, inexecuções contratuais e interrupções no atendimento à população – especialmente relevante no contexto da saúde, em que a descontinuidade representa grave violação de direitos fundamentais.

Por fim, vale citar julgado emblemático do Tribunal de Contas da União:

"A experiência prévia da licitante em serviços da mesma natureza e complexidade é critério legítimo para aferição de sua capacidade técnica, sendo a objetividade e a transparência dos critérios de avaliação elementos indispensáveis à regularidade do certame."
(TCU – Acórdão nº 1.213/2020 – Plenário)

Assim, é plenamente legítimo, adequado e necessário que o edital avalie, com critérios técnicos objetivos, a aptidão anterior das entidades interessadas, a fim de garantir a eficiência da contratação, o interesse público primário, e o cumprimento integral do objeto conveniado.

Por fim, cabe-nos uma reflexão sobre as explanações que tratam do julgamento objetivo. É cediço que o Município de Sorocaba, em razão dos princípios constitucionais que o orienta, para a persecução do sucedâneo de atividades desenvolvidas, corriqueiramente

necessita de contratação de terceiros. Os processos de contratação da Secretaria da Saúde, em sua essência, buscam a proposta mais vantajosa, a fim de atender o interesse público.

Ao volver um olhar analítico para o corolário em comento, quadra destacar que o preceito do julgamento objetivo encontra íntima relação com a vinculação ao instrumento convocatório. Desta forma, os critérios e fatores seletivos previstos neste edital visam ser adotados inafastavelmente para o julgamento, evitando-se, assim, qualquer surpresa para os participantes da competição.

Ante as considerações apresentadas, analisando as razões da impugnante, manifesto por **CONHECER** a impugnação apresentada pelo **Associação Filantrópica Nova Esperança - AFNE**, tendo em vista a sua tempestividade, e no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.

Sorocaba, 13 de Maio de 2025.


Priscila Renata Feliciano
Secretário da Saúde