



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2026

PROCESSO Nº 30213/2025

### ATA DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

**OBJETO: EXECUÇÃO CONJUNTA DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL NA MODALIDADE ABRIGO INSTITUCIONAL E SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR – NA MODALIDADE FAMÍLIA ACOLHEDORA, PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 0 A 17 ANOS E 11 MESES, SOB MEDIDA PROTETIVA DE ABRIGO/ACOLHIMENTO, NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE**

Aos 20 (vinte) dias do mês de março do ano de 2026, às 09h00min, reuniu-se na Sala de Licitações a Comissão Permanente de Licitações para proceder à análise do Pedido de Impugnação protocolado neste Departamento de Licitação – Seção de Licitações em 12/03/2026, via e-mail, pela empresa **UNIVERSIDADE PATATIVA DO ASSARÉ**, inscrita no CNPJ sob o nº **05.342.580/0001-19**, referente ao Chamamento Público em epígrafe.

#### DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cabe apreciarmos os requisitos de admissibilidade da referida impugnação, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo estabelecido para tal. Destarte, o edital, em seu item 25, dispõe:

*“25.1. Os pedidos de esclarecimentos e impugnação do presente Edital, deverão ser entregues por documentação impressa ou enviados via correio eletrônico, por qualquer pessoa, desde que com antecedência mínima de 10 (dias) dias da data limite para o recebimento das propostas de plano de trabalho, devendo ser protocolizada no endereço informado no art. 28 deste Edital. As respostas às impugnações caberão à Comissão de Seleção.”*

Considerando que, o prazo final para apresentação dos envelopes e/ou e-mail das empresas interessadas na participação deste certame, se dará no dia 02/04/2026, a impugnação foi recebida pela Seção de Licitações – SL em tempo hábil, portanto merece ter seu mérito analisado, visto que respeitou os prazos estabelecidos nas normas sobre o assunto.

#### SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE:

A impugnante aduz que há irregularidade editalícia no que diz respeito à inversão de fase prevista nos itens 12.1, 13.1 e 13.5, os quais determinam que os documentos de habilitação serão analisados antes do julgamento das propostas do Plano de Trabalho.

Em relação aos critérios de julgamento, afirma a ora impugnante que estes são subjetivos e desproporcionais, ao passo que, respectivamente, termos como "coerência parcial" e "parcialmente adequadas" permitem uma margem de discricionariedade ao avaliador que é incompatível com a segurança jurídica esperada em um certame público e; critério de "Experiência Prévia" (item 8 da Tabela 2) atribui nota máxima (10 pontos) para 3 anos de experiência e nota zero para quem tem menos, o que é desarrazoado e elimina competidores qualificados de forma arbitrária.

Ademais, aponta que, o item 25.2 do edital, fere o direito próprio de impugnação ao citar que as impugnações e pedidos de esclarecimentos não suspendem os prazos previstos no Edital. A respeito da definição do prazo de análise das propostas somente na sessão de abertura dos envelopes, afirma que tal condição gera insegurança jurídica e viola o princípio da publicidade. Reporta também, violação da isonomia no item 16.8 do edital ao estabelecer o tempo de constituição da entidade como um dos critérios de desempate.

Noutro ponto, a impugnante pondera que não há qualquer justificativa técnica ou judicial plausível pela escolha da modalidade licitatória, apontando que, em anos anteriores, a disputa do certame se deu através de Pregão Eletrônico para contratações análogas. Também critica o valor estimado do referido edital, visto que o valor atual de seu contrato com a Administração é aproximadamente 37% menor.

Em tempo, afirma a impugnante, contradição entre as cláusulas 11.3 e 12.1 do edital, pois, enquanto a primeira estipula um prazo mínimo de 30 (trinta) dias para a apresentação das propostas de plano de trabalho, contado da data de publicação do Edital, a segunda estabelece um único dia para apresentação dos referidos documentos, ou seja, dia 02/04/2026.

Por fim, a impugnante requer que sua peça seja integralmente acolhida e que o edital seja retificado e republicado, sanando as irregularidades apontadas.

É a apertada síntese dos fatos.

#### DA MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA

As razões de impugnação acima expostas, foram encaminhadas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania para manifestação. Dessa feita, a Unidade interessada se manifestou da forma que segue:

**[...] 1. DA ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE NA INVERSÃO DAS FASES DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO**



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

Acolho a impugnação neste ponto. A impugnante possui razão ao afirmar que o Edital está em desacordo com o rito estabelecido pela legislação vigente. Os itens 13.1 a 13.5 do Edital atual determinam a abertura e análise do Envelope 1 (Habilitação) de todas as proponentes antes da avaliação das propostas. Contudo, o art. 28 da Lei nº 13.019/2014 é categórico ao estabelecer que a verificação dos documentos de habilitação (art. 33 e 34) deve ocorrer somente depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, sendo exigível apenas da organização mais bem classificada. O edital será devidamente retificado para adequar o rito procedimental, garantindo que o julgamento das propostas anteceda a fase de habilitação documental.

### **2. DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO ALEGADAMENTE SUBJETIVOS E DESPROPORCIONAIS**

**REJEITO VEEMENTEMENTE** a alegação de que termos como "coerência parcial" ou "parcialmente adequadas" conferem subjetividade e irregularidade ao certame. A impugnante comete o equívoco de ignorar que a análise de propostas para a execução de serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não é arbitrária, mas sim um julgamento eminentemente técnico e balizado por normativas federais.

Os critérios de avaliação encontram-se estritamente vinculados aos parâmetros estabelecidos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), bem como pelas Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (Resolução Conjunta CONANDA/CNAS nº 01/2009). O Serviço de Acolhimento Institucional e o Serviço de Família Acolhedora possuem provisões, aquisições e diretrizes metodológicas rigorosamente tipificadas.

Dessa forma, a constatação de que um Plano de Trabalho possui "coerência parcial" significa, tecnicamente, que a proposta atende apenas em parte às exigências fixadas nesses documentos norteadores. As equipes técnicas da assistência social que compõem a Comissão de Seleção (exigência do art. 2º, inciso X, da Lei nº 13.019/2014) detêm a expertise profissional

### **REJEITO a impugnação quanto à métrica de pontuação da Experiência Prévia.**

A impugnante alega que atribuir nota máxima (10 pontos) apenas para 3 anos de experiência e nota zero para um período inferior é desproporcional. Ocorre que a atribuição de valores e pesos na tabela de pontuação é um ato estritamente discricionário da Administração Pública, pautado pela busca da proposta técnica mais segura e qualificada para o Município. Este é apenas um dos itens de julgamento (Tabela 2), mas é fundamental e indispensável para garantir que a OSC possua efetiva expertise no objeto do chamamento.

O Serviço de Acolhimento Institucional e o Serviço de Família Acolhedora integram a Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS. Trata-se de um atendimento excepcional e provisório a crianças e adolescentes em situação de grave risco pessoal e social, com vínculos rompidos ou fragilizados. As "Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes" deixam claro que esta é uma tarefa de altíssima complexidade, que "exige não apenas 'espírito de solidariedade', 'afeto' e 'boa vontade', mas uma equipe com conhecimento técnico adequado". Dada a extrema especificidade do serviço e o princípio da Proteção Integral, exigir e pontuar com rigor a experiência prévia de no mínimo 3 anos alinha-se ao art. 33, inciso V, alínea "b" da Lei nº 13.019/2014, que impõe a comprovação de experiência na realização do objeto da parceria. A pontuação estabelecida visa blindar o Município contra a aventura de organizações inexperientes na execução de um serviço onde falhas metodológicas causam danos irreparáveis ao desenvolvimento infantil.

### **3. DAS ALEGADAS CLÁUSULAS RESTRITIVAS E OBSCURAS (PRAZOS E DESEMPATE)**

Rejeito a impugnação neste ponto. A impugnante equivoca-se ao afirmar que o prazo de análise das propostas é indefinido. O item 22 do Termo de Referência apresenta um quadro claro que define os prazos de análise (5, 10 ou 15 dias úteis) condicionados ao volume de propostas recebidas (1-5, 6-9, ou >=10 propostas). Quanto à cláusula que não suspende prazos em caso de impugnação, trata-se de previsão expressa no item 25.2 do Edital. O edital também garante que, caso a modificação afete a formulação das propostas, os prazos serão devolvidos. Por fim, os critérios de desempate privilegiam primeiramente a pontuação em critérios técnicos específicos (itens 3, 4, 7 e 8) e só utilizam o tempo de constituição ou sorteio em última instância.

### **4. DA SUPOSTA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE E MUDANÇA DE MODELO (CUSTOS)**

Rejeito veementemente a impugnação inicialmente cumpre esclarecer que a impugnação ao edital constitui instrumento voltado à verificação da legalidade do instrumento convocatório, não se prestando à revisão de escolhas administrativas relacionadas ao planejamento e à estruturação da política pública. No caso em análise, o questionamento apresentado pela impugnante acerca dos valores previstos no edital fundamenta-se exclusivamente na comparação com o contrato administrativo atualmente vigente, circunstância que, por si só, não evidencia qualquer vício jurídico no chamamento público.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

A Lei nº 13.019/2014, que institui o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, não estabelece qualquer vinculação entre valores previstos em editais de chamamento e aqueles praticados em contratos administrativos anteriores, cabendo à Administração Pública, no exercício de sua competência constitucional de planejamento e gestão das políticas públicas, definir os parâmetros financeiros da parceria com base em estudos técnicos, dimensionamento do serviço, diretrizes da política pública e disponibilidade orçamentária.

Trata-se, portanto, de matéria inserida no âmbito do mérito administrativo, cuja definição compete à Administração Pública no exercício de sua discricionariedade técnica, desde que observados os princípios da legalidade, motivação, razoabilidade e interesse público. Nessa perspectiva, a mera discordância da impugnante quanto aos parâmetros financeiros adotados pelo Município não caracteriza irregularidade jurídica do edital, tampouco constitui fundamento apto a ensejar sua revisão ou suspensão.

**Entretanto, com vistas a garantir a transparência do processo, seguem alguns pontos considerados pela administração para abertura de chamamento público em contraponto ao modelo licitatório vigente.**

### **I – DA ADEQUAÇÃO DO MODELO DE CHAMAMENTO PÚBLICO**

O objeto do edital refere-se à execução de serviço socioassistencial tipificado no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, especificamente o Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes e o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, ambos classificados na Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Nos termos da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os serviços de acolhimento devem assegurar:

- proteção integral;
- ambiente acolhedor e seguro;
- atendimento individualizado;
- preservação dos vínculos familiares e comunitários.

Trata-se, portanto, de serviço público continuado de natureza socioassistencial.

Nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 13.019/2014, considera-se parceria: “o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público.”

Ainda conforme o art. 23 da mesma lei, a seleção da organização parceira deve ocorrer mediante chamamento público, procedimento administrativo que assegura transparência, isonomia e seleção da proposta mais adequada ao interesse público.

Importa registrar que o Município se encontra em processo de adequação do modelo de execução do serviço, tendo em vista processo judicial em curso que questiona a utilização de modelo licitatório para execução de serviço socioassistencial tipificado, sendo apontada a necessidade de adoção do regime jurídico das parcerias.

Assim, a realização do presente chamamento público representa medida de alinhamento do Município à legislação federal e às diretrizes do SUAS, não havendo qualquer irregularidade no instrumento convocatório”

### **II – DA DIFERENÇA ENTRE CHAMAMENTO PÚBLICO E PROCESSO LICITATÓRIO**

A impugnação apresentada parece partir de premissa equivocada ao comparar diretamente o chamamento público com o modelo licitatório anteriormente utilizado.

Cumprir esclarecer que os regimes jurídicos são distintos e possuem finalidades diferentes.

Nos processos licitatórios tradicionais, a seleção ocorre predominantemente com base no critério do menor preço.

Já o chamamento público regido pela Lei nº 13.019/2014 possui natureza diversa, pois tem por objetivo selecionar a proposta técnica mais adequada para execução da política pública, considerando:

- capacidade institucional da organização;
- experiência prévia;
- metodologia proposta;
- adequação das atividades ao público atendido.

Essa lógica encontra respaldo no art. 33 da Lei nº 13.019/2014, que determina que a seleção considere a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil.

Portanto, diferentemente do processo licitatório, o chamamento público permite análise técnica qualificada das propostas, garantindo que a execução do serviço seja realizada por organização com efetiva capacidade institucional.

Tal característica é especialmente relevante quando se trata de serviços de alta complexidade envolvendo crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

### **III – DA PROTEÇÃO INTEGRAL E DA PRIORIDADE ABSOLUTA**

O serviço objeto do edital envolve crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por determinação judicial, situação que impõe especial observância ao princípio da proteção integral.

Nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, é dever do Estado assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes.

Assim, a organização do serviço deve priorizar:

- qualidade do atendimento;
- estabilidade das equipes;
- ambiente seguro e adequado ao desenvolvimento dos acolhidos.

Nesse contexto, critérios meramente econômicos não podem prevalecer sobre a necessidade de garantia de condições adequadas de cuidado e proteção.

### **IV – DA COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS PREVISTOS NO EDITAL**

A impugnante questiona os valores previstos para execução do serviço.

Contudo, a análise apresentada desconsidera que o novo modelo de parceria incorpora diversas despesas que não estavam previstas no contrato anteriormente vigente, além de aumento no número de funcionários.

Entre essas despesas destacam-se:

- alimentação dos acolhidos;
- itens de higiene pessoal;
- vestuário;
- manutenção predial;
- manutenção de equipamentos;
- serviços de dedetização;
- limpeza e higienização de caixas d'água.

No modelo anterior, parte dessas despesas era executada diretamente pela Administração Municipal por meio de processos licitatórios próprios.

Entretanto, a experiência administrativa demonstrou que esse modelo gerava dificuldades operacionais significativas, especialmente quanto à agilidade necessária para atender às necessidades individuais das crianças e adolescentes acolhidos.

Exemplificativamente:

- restrições alimentares específicas não eram prontamente atendidas;
- produtos de higiene eram padronizados e não contemplavam características individuais;
- a aquisição de vestuário por licitação não conseguia acompanhar a diversidade de idades e tamanhos das crianças acolhidas.

Dessa forma, a inclusão dessas despesas no plano de trabalho da parceria visa garantir maior flexibilidade na gestão do cuidado e atendimento individualizado, conforme orientam as normativas do SUAS e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

### **V – DA NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DOS IMÓVEIS**

Outro aspecto relevante refere-se às condições físicas das unidades de acolhimento.

Na experiência administrativa do Município, verifica-se a ocorrência de constantes depreciações nos imóveis destinados aos acolhimentos, situação decorrente do próprio contexto de vulnerabilidade social e emocional das crianças e adolescentes atendidos.

Tal realidade demanda intervenções frequentes de manutenção para garantir:

- segurança dos acolhidos;
- condições adequadas de habitabilidade;
- preservação da estrutura física das unidades.

No contrato anterior havia previsão de valor reduzido para manutenção predial, o qual se mostrou insuficiente.

Além disso, despesas essenciais como dedetização e limpeza periódica de caixas d'água não estavam contempladas, apesar de serem indispensáveis para garantir condições sanitárias adequadas.

Assim, a ampliação dessas despesas no edital encontra fundamento nas Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento, que estabelecem que as unidades devem oferecer ambiente físico seguro, salubre e adequado ao desenvolvimento das crianças e adolescentes.

### **VI – DA VALORIZAÇÃO DAS EQUIPES DE TRABALHO**

O serviço envolve crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, o que impõe a observância do princípio da proteção integral e da prioridade absoluta, conforme o art. 227 da Constituição Federal e o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Critérios meramente econômicos não podem prevalecer sobre a garantia de um ambiente seguro e de equipes estáveis.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## Comissão Permanente de Licitações

São Carlos, Capital da Tecnologia

*Em outros processos, os órgãos de controle questionam a alta rotatividade dos profissionais que atuam no serviço, o que destrói a formação de vínculos essenciais com as crianças acolhidas.*

*Dentre as principais causas indicadas, consta os baixos salários praticados no modelo licitatório vigente. Para sanar este grave problema, o novo edital estabelece parâmetros remuneratórios compatíveis com os pisos salariais e convenções coletivas das categorias, alinhando-se à NOBRH/SUAS, que exige a valorização dos trabalhadores como pilar da qualidade socioassistencial.*

### **VII – DOS VALORES REFERENCIAIS PREVISTOS NO EDITAL**

*Cumpra esclarecer, ainda, que os valores previstos no edital possuem natureza referencial, destinados a subsidiar a elaboração das propostas pelas organizações da sociedade civil.*

*Nos termos do regime jurídico das parcerias previsto na Lei nº 13.019/2014, os valores da parceria são definidos a partir da análise do plano de trabalho apresentado pela organização selecionada, podendo sofrer ajustes ao longo do processo de seleção e formalização da parceria.*

*Assim, a indicação de valores no edital não constitui parâmetro rígido e definitivo, mas referência técnica para dimensionamento inicial da execução do serviço, podendo ser ajustada conforme análise da proposta vencedora e da disponibilidade orçamentária.*

### **VIII – DA TRANSPARÊNCIA E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS NO REGIME DE PARCERIA**

*Outro aspecto relevante refere-se à forma de controle da execução dos recursos públicos.*

*Nos termos da Lei nº 13.019/2014, as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil estão sujeitas a rigorosos mecanismos de acompanhamento, monitoramento e prestação de contas.*

*O art. 63 da referida lei estabelece que a organização parceira deve prestar contas da aplicação dos recursos públicos, demonstrando:*

- execução do objeto;
- regularidade das despesas realizadas;
- cumprimento das metas pactuadas.

*No Município de São Carlos, tais procedimentos são realizados por meio da Plataforma Municipal de Parcerias, que permite o acompanhamento detalhado da execução financeira e física da parceria.*

*Nesse modelo, cada despesa realizada pela organização é analisada individualmente, mediante apresentação de documentos comprobatórios, possibilitando controle detalhado da aplicação dos recursos públicos.*

*Cumpra destacar que o modelo licitatório anteriormente vigente não previa esse nível de detalhamento na prestação de contas, limitando-se ao pagamento do contrato mediante apresentação de notas fiscais e comprovação de execução do serviço.*

*Dessa forma, o regime de parceria previsto no edital proporciona maior transparência, controle e rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos.*

### **5. DA ALEGADA OBSCURIDADE QUANTO AO PRAZO DE APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS**

*Rejeito a impugnação neste ponto.*

*A argumentação da impugnante confunde a regra de publicidade com a data de sessão. O prazo "mínimo de 30 (trinta) dias" estabelecido é o cumprimento estrito da lei, que exige que o edital permaneça público e disponível por esse período mínimo antes da data de entrega. A data exata e fatal para entrega material dos envelopes (02/04/2026, das 09h às 17h) está perfeitamente clara.*

*Não há ambiguidade.*

### **DA MANIFESTAÇÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES:**

A presente Impugnação foi devidamente recebida e apreciada, pautando-se pelos princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e celeridade, sempre na busca pela proposta mais vantajosa para Administração.

Conforme exposto pela Unidade solicitante, razão parcial assiste à impugnante nos pontos trazidos em sua peça. Especificamente, no que tange à ordem de julgamento das propostas técnicas e dos documentos de habilitação. Este ponto será devidamente retificado pela Secretaria responsável.

Nas outras questões abordadas, a Unidade defende a manutenção do edital em sua íntegra, não assistindo razão à impugnante.

Conclusivamente, o presente edital será suspenso por esta Comissão Permanente de Licitações para as adequações necessárias pertinentes e, posteriormente será republicado nos mesmos prazos e meios anteriores, garantindo assim a isonomia, o aumento da competitividade e a busca da proposta mais vantajosa à Administração.

### **DO JULGAMENTO**

Diante de todo o exposto e à luz do Edital e da legislação de regência, primando pela celeridade processual e pelos princípios basilares da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, da busca da proposta mais vantajosa, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos a Comissão Permanente de Licitações entende que a presente impugnação merece ser julgada **PARCIALMENTE PROCEDENTE**,



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## *Comissão Permanente de Licitações*

*São Carlos, Capital da Tecnologia*

---

por todos os fatos e argumentos contidos nas razões constantes da Ata de Julgamento e sugere à Sra. Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania a RATIFICAÇÃO desta decisão.

Fernando Campos  
*Agente de Contratação*

Leticia Paschoalino  
*Agente de Contratação*

Diogo Silva  
*Membro*



# PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

## *Comissão Permanente de Licitações*

*São Carlos, Capital da Tecnologia*

RATIFICO a decisão proferida pela Equipe de Apoio ao Pregão Eletrônico que julgou **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a Impugnação apresentada pela empresa **UNIVERSIDADE PATATIVA DO ASSARÉ**, nos termos da Ata de Julgamento realizada no dia 20 de março de 2026.

São Carlos, 20 de março de 2026

**Gisele Santucci**

***Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania***