TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	415146/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PINHAIS
INTERESSADO:	ADRIANE DA SILVA JORGE CARVALHO, CLAUDIO EDUARDO GROHMERT DE MACEDO, INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS HUMANIZA, LETICIA BISS, MUNICÍPIO DE PINHAIS, RAPHAEL BATISTA CARNELOCCI, RODRIGO LOPES SILVA, ROSA MARIA DE JESUS COLOMBO, VITOR HENRIQUE MACHADO GOMES
ADVOGADO / PROCURADOR	BEATRIZ MARAFON SILVA SPAK, EDUARDO MARAFON SILVA
RELATOR:	CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 2195/25 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Pinhais. Dispensa de Licitação. Contratação Emergencial de OS para Gestão Hospitalar e UPA 24h. Ausência de emergência ou calamidade. Prazo para impugnação. Ausência de direcionamento. Improcedência.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada por **RODRIGO LOPES SILVA**, contra o **MUNICÍPIO DE PINHAIS**, em face de supostas irregularidades ocorridas no Edital de Dispensa de Licitação n. 040/24, cujo objeto é a contratação, em caráter emergencial, de entidade previamente qualificada como Organização Social, na área de saúde, para a celebração de Contrato de Gestão emergencial, com a finalidade de promover o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde no Hospital Municipal Nossa Senhora da Luz dos Pinhais e Unidade de Pronto Atendimento de Pinhais (UPA) 24 horas.

A vigência do contrato foi fixada pelo período de 12 (doze) meses e o valor máximo da contratação foi estimado em R$ 37.969.723,92 (trinta e sete

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

milhões novecentos e sessenta e nove mil setecentos e vinte e três reais e noventa e dois centavos).[1]

O representante apresentou as seguintes alegações: (i) a contratação emergencial, via dispensa de licitação, não está fundamentada em situação emergencial ou de calamidade pública; (ii) a publicação do Edital, em 05/06/2024, desrespeitou o disposto no art. 164 da Lei 14.133/2021, que prevê o prazo de 3 (três) dias úteis para a apresentação de impugnação ou esclarecimentos antes da abertura do certame, pois o terceiro dia útil seria o dia que foi designado para a abertura das propostas, razão pela qual deveria ser reaberto o prazo para que os licitantes possam solicitar os esclarecimentos necessários e/ou apresentar as impugnações que entenderem pertinentes; (iii) há direcionamento do certame, tendo em vista que constava no item 5.3 do Edital que as comunicações com o fornecedor deverão ser realizadas por intermédio do e-mail institucional@avantesocial.org.br, que, ao que tudo indica, pertence à entidade escolhida pelo município de Pinhais; (iv) a formação de preços se deu com base na proposta apresentada pela Avante Social. Requer a suspensão do edital e a imediata suspensão do certame.

Distribuído o feito à Conselheira Substituta Muryel Hey, esta observou, por meio do Despacho n. 89/24-GCSMR (peça 7), que já tramitava perante esta Corte de Contas a Representação n. 326.778/23, de minha relatoria, cujo objeto são os editais de Chamamento Público n. 20/23 e 38/2023, que visam à contratação de gestão e execução de serviços de saúde no Hospital Municipal Nossa Senhora da Luz dos Pinhais e Unidade de Pronto Atendimento de Pinhais – UPA 24 horas.

Diante disso, os autos foram para mim redistribuídos, com fundamento no disposto no art. 346, § 1º, do Regimento Interno.

Por meio do Despacho n. 1.009/24-GCMRMS (peça 10), determinei que o Município apresentasse manifestação preliminar no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

Na peça 14, o município de Pinhais apresentou manifestação preliminar contendo as seguintes argumentações: (i) a emergência é diretamente

[1] A data da entrega das propostas estava prevista para ocorrer no dia 10/06/2024.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

relacionada com a necessidade da continuidade dos serviços de saúde prestados pela UPA Pinhais e Hospital Maternidade, os quais possuem evidente essencialidade; (ii) considerando a impossibilidade de qualquer nova prorrogação com o INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE (INCS), bem como a suspensão do processo de Chamamento Público por força do Mandado de Intimação e Notificação com o n. 0007465-37.2023.8.16.0033.0004 e da Representação n. 326.778/23 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e a imprescindibilidade de manutenção do atendimento de urgências e emergências e do Hospital Maternidade – o qual atende gestantes dos municípios de Pinhais e Piraquara, o município de Pinhais viu a necessidade da realização de uma contratação emergencial; (iii) a Dispensa de Licitação n. 040/2024, como o nome deixa evidente, não é um processo de licitação, não possuindo, portanto, edital de licitação, o que repele a incidência do art. 164 da Lei n. 14.133/2021; (iv) inexiste qualquer tipo de direcionamento do referido processo de dispensa, tanto que a entidade AVANTE SOCIAL não foi selecionada, celebrando-se contrato com outra entidade, qual seja, o INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS HUMANIZA; (v) o Contrato de Gestão Emergencial n. 306/2024 foi assinado em 14/06/2024 e já teve sua execução iniciada; (vi) devido à assinatura do contrato e início da execução dos serviços, ocorreu a estabilização da relação jurídica pelo contrato assinado, de modo que se deve reconhecer que a representação perdeu seu objeto.

Por meio do Despacho n. 1.064/24-GCMRMS (peça 32), recebi a representação e indeferi o pedido liminar.

O município de Pinhais apresentou contraditório à peça 55, repisando os argumentos já apresentados em sua manifestação preliminar.

O Instituto de Estudos e Pesquisas Humaniza apresentou contraditório à peça 58, por meio do qual defendeu: sua legitimidade e qualificação para o cumprimento das obrigações contratuais firmadas; a legalidade na sua contratação, escorada no art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/21; que a Dispensa de Licitação n. 40/2024 seguiu os preceitos da Lei de Licitações e seus princípios; que a contratação foi conduzida sem qualquer direcionamento; e explica os motivos que conduziram a Administração a realizar o procedimento de dispensa de licitação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, na Instrução n. 1.145/25-CGM (peça 62), opinou pela **improcedência** da representação em razão dos seguintes fatores: (i) a contratação emergencial não decorre da inércia ou má administração do município, mas de fatores externos alheios ao controle direto da Administração, o que afasta a tese de emergência fabricada, pois a municipalidade aguarda decisão sobre o mérito do modelo adotado nas representações em trâmite no TCE-PR; (ii) sobre o desrespeito ao art. 164 da Lei n. 14.133/21 (o Município não assegurou o prazo de três dias úteis para impugnações e esclarecimentos após a abertura do certame), a própria natureza do instrumento jurídico adotado (dispensa de licitação) torna inaplicável o referido dispositivo legal; (iii) quanto ao suposto direcionamento em favor da empresa Avante Social, nem sequer foi ela a empresa contratada.

O **Ministério Público de Contas**, no Parecer n. 385/25-6PC (peça 63), da lavra do Procurador Flávio Azambuja Berti, igualmente opinou pela **improcedência** da representação.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Corroboro o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas no que concerne à improcedência do certame.

Inicialmente, convém esclarecer que o presente feito não cuida de apreciar a legalidade do modelo de gestão adotado pelo município de Pinhais para os serviços de saúde. A viabilidade ou não de terceirização integral dos serviços públicos de saúde por meio de contratação de organizações sociais é matéria que está sendo tratada no bojo das Representações n. 462.573/19 e 326.778/23.

O presente feito se atém à análise das seguintes irregularidades apontadas pelo representante, relativas à Dispensa de Licitação n. 40/2024: (i) ausência de situação emergencial ou de calamidade pública; (ii) desrespeito ao art. 164 da Lei n. 14.133/21; (iii) direcionamento da dispensa à empresa Avante Social.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

No que concerne à ausência de situação emergencial ou de calamidade pública, a Dispensa é decorrente de situações extraordinárias que afetaram a continuidade do serviço.

Em que pese concorde com a unidade técnica no sentido de que a Dispensa era a única saída diante da situação fática em que a municipalidade se encontrava e de que, por essa razão, não se pode falar em procedência da presente representação com relação a esse ponto em específico, entendo que foi o próprio Município que se colocou em uma situação sem saída, ou seja, de ter que realizar a Dispensa de Licitação ora questionada.

Conforme já mencionado, existem outros dois processos em trâmite perante esta Corte de Contas que questionam a terceirização integral do serviço de saúde no município de Pinhais, quais sejam, os autos de Representação n. 462.573/19 e 326.778/23.

Portanto, há muito tempo a questão vem sendo discutida dentro deste Tribunal, tendo sido realizadas inúmeras reuniões com a equipe da prefeitura do município, com o objetivo de esclarecer dúvidas e fornecer orientações para a regularização dos apontamentos, nas quais sempre se deixou claro que o entendimento desta Corte caminha no sentido de que é ilegal a terceirização completa dos serviços de saúde. Inclusive, foi realizada reunião recente, já com a nova gestão municipal, na qual se desenhou a possibilidade de realização de um Termo de Ajustamento de Gestão.

Aliás, não se trata apenas do entendimento desta Corte, mas, sim, da necessidade de respeito aos preceitos constitucionais, uma vez que a Constituição Federal apenas permite a terceirização de forma complementar, e jamais integral, como ocorre na municipalidade.

Assim, há praticamente cinco anos o TCE-PR é palco do debate com a municipalidade sobre o assunto, de modo que, nesse ínterim, houve tempo para que o ente realizasse concurso público para regularizar a situação.

Na pior das hipóteses, em se considerando que a contratação em análise teve a última suspensão estipulada em outubro de 2023 (autos n. 326778/23), o Município gozou de, no mínimo, 9 (nove) meses para promover as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

alterações necessárias nos Editais de Chamamento Público para a seleção da organização social, razão pela qual não haveria motivo para a contratação emergencial.

Todavia, em não o fazendo, forçou a realização da Dispensa de Licitação, uma vez que não há mais possibilidade de realizar outro Aditivo Contratual com o Instituto Nacional de Ciência da Saúde (INCS) (o 36º aditivo foi celebrado em 30/06/2024 e prorrogou a vigência contratual até o seu limite máximo), tampouco de dar continuidade ao processo de Chamamento Público n. 038/223 em razão de sua suspensão por força do Mandado de Intimação e Notificação n. 0007465-37.2023.8.16.0004 e da Representação n. 326778/23 do TCE-PR.

Assim, mesmo diante dos questionamentos que tem sido efetuados por este Tribunal, o Município vem mantendo a terceirização da gestão integral da saúde no Hospital Municipal Nossa Senhora da Luz dos Pinhais e na Unidade de Pronto Atendimento de Pinhais – UPA 24 Horas.

O cenário desenhado evidência, muito possivelmente, um caso de emergência fabricada, que ocorre quando:

> [...] a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem que a licitação necessária à nova contratação tivesse sido realizada. Isso coloca a Administração diante do dilema de fazer licitação (e cessar o atendimento a necessidades impostergáveis) ou realizar a contratação direta (sob invocação da emergência).[2]

Desse modo, está-se diante de situação grave e, ao que tudo indica, com deliberada opção administrativa por infringir as regras constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à espécie, situação que terá o seu mérito analisado de forma acurada nas Representações n. 462.573/19 e 326.778/23, em trâmite perante esta Corte.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 341.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

Todavia, como no presente feito o que se analisa é a Dispensa de Licitação, de fato não havia outra saída à Administração que não a de realizá-la para evitar o prejuízo e/ou a paralização do serviço municipal de saúde, tais como pronto atendimento de urgência, internações e assistência materno-infantil.

O representante alega que não há situação emergencial ou de calamidade pública que autorizem a Dispensa, conforme exigência do art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/21:

> Art. 75. É dispensável a licitação:
>
> [...] VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso.

Todavia, a impossibilidade fática de dar seguimento ao certame, somada à inviabilidade de renovação contratual e à ausência de decisão desta Corte de Contas nas representações que tratam sobre a terceirização do serviço de saúde acabaram conduzindo à necessidade de uma contratação emergencial.

Logo, a contratação emergencial não decorre somente da inércia ou má administração do município, mas de fatores externos alheios ao controle direto da Administração, o que afasta a tese de emergência fabricada, pois a municipalidade aguarda decisão sobre o mérito do modelo adotado nas representações em trâmite no TCE-PR.

De todo o modo, diante da ausência de posicionamento formal desta Corte de Contas nas representações que tratam da terceirização do serviço de saúde, bem como do longo transcurso em que vem se discutindo juntamente com a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

municipalidade alguma alternativa para solucionar a situação, realmente não existia alternativa diversa que não optar pela dispensa de licitação, a qual, neste caso e diante do contexto, afigura-se como uma situação de emergência, pois a não realização da Dispensa ocasionaria a paralização dos serviços de saúde na UPA e no Hospital Municipal.

Portanto, voto pela improcedência da representação no que toca a situação emergencial ou de calamidade pública para fins de Dispensa, conforme exigência do art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/21.

Sobre a alegação de desrespeito ao art. 164 da Lei n. 14.133/21, no sentido de que o Município não assegurou o prazo de três dias úteis para impugnações e esclarecimentos, a própria natureza da dispensa de licitação torna inaplicável o referido dispositivo legal.

Conforme preleciona o art. 75 da Lei n. 14.133/21, a contratação emergencial não é um certame licitatório, mas, sim, uma contratação direta, de modo que a publicação de edital ou a submissão ao rito ordinário previsto para as modalidades de licitações não são necessárias. Trata-se de caso em que a Administração Pública contrata bens ou serviços sem a necessidade de realizar um processo licitatório formal.

A exigência de três dias úteis para impugnações e esclarecimentos vale para certames licitatórios, quando há publicação de edital, o que não é o presente caso.

Mesmo assim, o Município consultou diversas entidades, incluindo as já qualificadas em chamamentos anteriores, para solicitar proposta técnica em busca da mais vantajosa.

Assim, voto pela improcedência da representação quanto à alegação de desrespeito ao art. 164 da Lei n. 14.133/21, tendo em vista que a dispensa de licitação possui rito próprio, não sendo submetida aos prazos aplicáveis às modalidades de licitação.

No que concerne ao alegado direcionamento do certame em favor da empresa Avante Social, o representante estrutura seu argumento na redação do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

edital que supostamente mencionaria que “o fornecedor foi selecionado” bem como na indicação do e-mail “institucional@avantesocial.org.br” para comunicações.

Na Dispensa de Licitação n. 40/2024, houve a contratação direta do fornecedor, escorreitamente fundamentada e contendo pesquisa de preços. Contudo, o referido procedimento foi realizado de forma diferenciada, pois, ainda que existisse pesquisa de preços e que a empresa Avante tivesse apresentado o menor valor, a municipalidade abriu prazo para que outras empresas apresentassem propostas, com o fito de buscar uma ainda melhor e mais vantajosa ao município. Tais constatações são extraídas da documentação constante das peças 5 e 26 dos autos.

Segue a forma através da qual a Administração abriu a possibilidade de apresentação de propostas a demais interessados:

AVISO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO N° 040/2024

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: ART. 75, INCISO VIII DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021.

Pinhais, PR, 05 de junho de 2024.

DADOS DO AVISO	
PROCESSO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº: 040/2024 - objeto: Contratação de entidade previamente qualificada como Organização Social, na área da saúde, no âmbito do Município de Pinhais, da Secretaria Municipal de Saúde.	
DATA E HORA LIMITE PARA ENTREGA DA PROPOSTA DE PREÇO E DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO	**Até dia 10 de junho, às 17h.**
REFERÊNCIA DE HORÁRIO	Horário de Brasília (DF)
ENDEREÇO ELETRÔNICO PARA ENVIO DA PROPOSTA E DOCUMENOS DE HABILITAÇÃO	compras@pinhais.pr.gov.br

A **PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHAIS**, com sede na Rodovia Joao Leopoldo Jacomel, 12162, bairro Centro, em Pinhais, PR, inscrita no **CNPJ sob o N° 95.423.000/0001-00**, torna público para conhecimento dos interessados a realização **DISPENSA DE LICITAÇÃO**, com critério de julgamento **MENOR PREÇO. VALOR MÁXIMO: R$ 37.969.723,92 (trinta e sete milhões, novecentos e sessenta e nove mil e setecentos e vinte e três reais e noventa e dois centavos)**, nos termos do Art. nº 75, inciso VIII da Lei 14.133/2021, Entrega das Propostas: Até dia : 10/06/2024 as 17:00 hrs.(horário oficial de Brasília) no e-mail: compras@pinhais.pr.gov.br, objetivando obter a melhor proposta, observadas as datas e horários discriminados. **Há de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

Assim, até o momento do Aviso da Dispensa de Licitação, a melhor proposta, de fato, era da empresa Avante Social.

Todavia, depois da ampliação processual, o Instituto de Estudos e Pesquisas Humaniza apresentou proposta ainda melhor e mais vantajosa à Administração, de modo que o Contrato Emergencial n. 306/24 foi com ela firmado, no valor de R$ 37.740.000,00 (trinta e sete milhões setecentos e quarenta mil reais), pelo prazo de doze meses, a contar de 1º/07/2024.

O fato de ter sido contratado o Instituto de Estudos e Pesquisas Humaniza já revela, por si só, a ausência de direcionamento do certame à empresa Avante Social.

Inexiste, no caso de Dispensa, a obrigatoriedade de ampla concorrência, uma vez que a municipalidade pode consultar fornecedores de forma direta, sendo possível escolher qualquer um deles.

Desse modo, a referência a um fornecedor ou a um e-mail específico não configura, isoladamente, a existência de irregularidade, pois o município tem discricionariedade para escolher o fornecedor, desde que respeitados os princípios da isonomia e da vantajosidade.

Dessa forma, voto pela improcedência da representação no que concerne à alegação de direcionamento

Assim, de modo geral, a adoção da Dispensa de Licitação diante da especificidade do presente caso, com caráter temporário e precedida de fundamentação, revelou-se como a solução administrativa possível e menos gravosa, notadamente por se tratar de serviços de saúde, que necessitam de continuidade.

3 VOTO

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente representação e, no mérito, por sua **improcedência**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

CONHECER, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e no mérito, pela **improcedência** da Representação.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 14 de agosto de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.3AGE