TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	114140/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SENGÉS
INTERESSADO:	DAIANE TACHER CUNHA, EDUARDO NEINESKA, FABIANE ALBERTI LOBO, GERSON NUNES DA SILVA, JAQUELINE APARECIDA DE CARVALHO, LAURA BENEDITA NALESSO SANTOS, MILENA FERNANDES, MUNICÍPIO DE SENGÉS, VANESSA COSTA LEITE
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 394/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Chamamento público. Contrato de gestão. Organização Social. Área da saúde. Exigência de registro no conselho regional de administração. Ausência de pertinência com a atividade-fim. Exigência de certidão negativa de falência ou concordata. Inaplicabilidade a entidades sem fins lucrativos e ausência de previsão legal. Imposição de quantitativo mínimo de atestados técnicos. Necessidade de justificativa técnica específica. Procedência. Recomendações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido cautelar, formulada por DAIANE TACHER CUNHA, em virtude de supostas irregularidades no edital de Chamamento Público n.° 02/2024 do Município de Sengés, destinado à seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social no âmbito do Município, para celebrar contrato de gestão objetivando o fomento de atividades, ações e serviços assistenciais e não assistenciais, em tempo integral (24/horas por dia) no Pronto Socorro Municipal de Sengés.

A representante aponta como vícios principais:

(a) exigência de registro no Conselho Regional de Administração (CRA), como requisito de habilitação, em detrimento do registro no Conselho

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A3Y

Regional de Medicina, que seria o órgão de classe competente para fiscalizar a atividade-fim, na área da saúde;

(b) necessidade de apresentação de certidão negativa de falência ou concordata, inaplicável a entidades sem fins lucrativos;

(c) exigência de apresentação de, no mínimo, três atestados de capacidade técnica, como comprovação da qualificação técnica, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas.

Ao final, requereu o deferimento de medida cautelar para suspender o chamamento público e, no mérito, a retificação do edital.

Instado a se manifestar preliminarmente (Despacho n.º 213/25 – GCDA, peça 8), o Município sustentou a legalidade do certame, afirmando que o chamamento foi regido pela Lei Municipal n.º 254/2017, que instituiu o Programa de Incentivo às Organizações Sociais. Relatou que permitiu a participação de qualquer entidade, independentemente de registro no CRA ou apresentação de certidão negativa de falência. Noticiou, ainda, que três organizações sociais manifestaram interesse, que o contrato de gestão se encontrava em vias de assinatura e eventual suspensão do certame comprometeria à continuidade dos serviços públicos, tendo em vista a proximidade do término do atual contrato de gestão. Sustentou, ainda, que a Representação seria incabível por se tratar de procedimento regido por legislação específica de fomento, fora do escopo da Lei n.º 14.133/21.

Por meio do Despacho n.º 264/25 – GCDA (peça 16), a representação foi recebida, sendo indeferido o pedido cautelar, por não restar demonstrada a presença dos requisitos legais. No entanto, reconheceu-se a inadequação da exigência de registro no CRA, embora sem prejuízo efetivo ao certame. Apontou-se que a jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União admitem a exigência de atestados mínimos de qualificação técnica, desde que devidamente justificada, o que não se verificou no caso. Constatou-se haver risco de dano reverso, considerando que a paralisação do processo poderia comprometer a continuidade dos serviços de saúde prestados à população local, gerando impactos negativos para o atendimento no Pronto Socorro Municipal de Sengés.

Foi determinada a citação do prefeito, do procurador municipal e dos membros da comissão especial para apresentação de defesa (peça 16).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A3Y

O Município, na peça 36, reiterou os argumentos anteriores e defendeu a legalidade dos atos administrativos. Afirmou que o edital permitiu ampla participação, mesmo à margem de determinadas exigências editalícias, e que a inabilitação da representante se deu por ausência total de atestado técnico. Asseverou a regularidade procedimental e a compatibilidade das exigências com o regime jurídico das OSs. Por fim, informou que o contrato de gestão se encontra pronto para assinatura.

Na sequência, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (Instrução n.° 150/25-CAIS, peça 40), acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n.° 767/25-1PC, peça 41), opinou pela procedência da representação com expedição de recomendações ao Município.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, o Município alega suposta irregularidade na utilização da Representação da Lei de Licitações como instrumento processual no presente caso, uma vez que se trata de Chamamento Público regido por Lei Municipal específica (Lei Municipal n.º 254/2017), não sendo aplicável o art. 170, §4º da Lei n.º 14.133/21 neste caso.

Tal alegação não merece prosperar.

Como sustentou o Ministério Público de Contas:

> (...) os processos de Representação da Lei de Licitações concretizam instrumento de controle social, bem como o predicado insculpido no artigo 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal, assegurando aos jurisdicionados o direito de petição em defesa de garantias ou contra ilegalidade ou abuso de poder em procedimentos licitatórios. Para tanto, as Representações da Lei de Licitações seguem, no que couber, o procedimento previsto nos artigos 30 a 32 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.
>
> Nessa senda, cabe esclarecer as possibilidades de cabimento do procedimento de Representação junto a esta Corte:
>
> Art. 30. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A3Y

> De tal maneira, é de se ver que atos e fatos da Administração Pública que representem indícios de irregularidades ou ilegalidades no curso de licitações e contratações públicas constituem o escopo do procedimento de Representação.

Logo, deixo de acatar a preliminar de irregularidade processual desta representação.

Na sequência, passo a analisar o mérito do presente feito.

2.1. Da exigência de registro no Conselho Regional de Administração (CRA)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte de Contas é firme no sentido de que a exigência de registro em conselho profissional apenas se justifica quando a atividade-fim do objeto estiver diretamente vinculada ao exercício profissional regulado.

No caso em análise, o objeto do chamamento destina-se à seleção de Organização Social para gestão de serviços de saúde, cuja essência é a prestação de serviços de saúde, embora envolva também atividades administrativas de apoio. Logo, não é obrigatório o registro da OS no CRA apenas pelo fato de gerir serviços de saúde.

Dessa forma, exigir registro no CRA configura restrição indevida à competitividade, pois a atividade-fim da parceria é saúde, e não prestação de serviços de administração. Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal de Contas, vejamos:

> No caso, não restou demonstrado que o exercício da atividade a ser contratada depende, por força de lei, da inscrição da licitante no Conselho Regional de Administração. Isso, pois a referida contratação não exige serviços de Administração como atividade-fim, enquadrando-se como mera atividade de gestão empresarial.
>
> (...)
>
> Logo, mostra-se descabida a exigência de registro da empresa no CRA, uma vez que não é possível identificar vinculação específica da atividade desenvolvida no contrato com a necessidade de registro, motivo pelo qual deve a entidade se abster de incluir tal exigência em futuros certames com o mesmo objeto.
>
> (Acórdão n.º 1435/22 - Tribunal Pleno)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A3Y

Não obstante, verificou-se nos autos que, diante de impugnações, a Administração Municipal admitiu a participação de entidades mesmo sem inscrição no CRA, reduzindo, em tese, o risco de restrição à competitividade.

Logo, a representação é procedente quanto a esse ponto, mostrando-se devida a expedição de recomendação ao Município de Sengés para que se abstenha de incluir tal exigência em editais de futuros certames de mesma natureza, salvo nos casos em que restar demonstrado, de forma inequívoca e fundamentada, a necessidade legal de registro profissional em decorrência da atividade-fim contratada.

2.2. Da exigência de certidão negativa de falência ou concordata

A referida exigência foi prevista no item 5.2.3 do edital, nos seguintes termos:

c	Certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da empresa, datado dos últimos 60 (sessenta) dias, ou que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria certidão.

No entanto, como já ressaltado outrora, a exigência de certidão de falência ou recuperação judicial não se aplica às entidades sem fins lucrativos, como as Organizações Sociais, por força da Lei n.° 11.101/05 (Lei de Falências e Recuperação Judicial), que disciplina exclusivamente sociedades empresárias.

Além disso, como ressaltou a unidade técnica, a Lei Municipal n.º 254/17, que regula o Programa de Incentivo às Organizações Sociais no Município de Sengés, não prevê a obrigatoriedade de apresentação de certidão negativa de falência ou concordata como requisito para a qualificação da entidade.

Portanto, a exigência editalícia em comento carece de respaldo legal e normativo, além de se mostrar desproporcional à natureza da entidade e ao objeto do certame.

No entanto, não há nos autos qualquer evidência de que tal exigência tenha resultado em prejuízo à competitividade do chamamento público ou tenha implicado na exclusão indevida de interessados habilitáveis, uma vez que o Município também aceitou a participação da interessada independentemente de certidão negativa de falência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A3Y

Logo, procedente a representação quanto a esse ponto, cabendo expedição de recomendação ao Município para que se abstenha de repetir tal exigência em futuros certames de mesma natureza e que nos próximos editais, como sugerido pela unidade técnica, a Administração siga fielmente os critérios definidos no art. 13[1] da Lei Municipal n.º 254/17, utilizando-se de indicadores contábeis para aferição da capacidade econômico-financeira das entidades interessadas, conforme ali estabelecido.

2.3. Do quantitativo mínimo de atestados de qualificação técnica

O edital, no item 5.2.4, exigiu a apresentação de, no mínimo, três atestados de capacidade técnica:

c	Apresentação de no mínimo 3 (três) atestados técnicos/declarações ou instrumento equivalente, que ateste ter o licitante prestado ou prestar satisfatoriamente serviços de natureza semelhante em Pronto Socorro, fornecido por pessoa de direito público ou privado;

Todavia, a jurisprudência do TCU e desta Corte de Contas do Paraná é pacífica em considerar que a exigência de número mínimo de atestados só é válida quando expressamente justificada pela complexidade do objeto:

> É irregular a exigência de número mínimo de atestados de capacidade técnica para fins de habilitação, a não ser que a especificidade do objeto a recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar explicitados no processo licitatório (...)
>
> (TCU. Acórdão n.° 825/2019-Plenário)

Além disso, a Administração deve se limitar a exigir a comprovação de aptidão compatível, vedando-se formalismos e restrições desproporcionais.

No presente caso, o Município não demonstrou motivos de fato e de direito que justificassem a exigência de três atestados, tendo apenas alegado de forma genérica que se trata de serviço de alta complexidade e relevância social. Nesse contexto, a exigência mostra-se restritiva à competitividade.

---

[1] Art. 13. A proposta de trabalho apresentada pela entidade deverá conter os meios e os recursos orçamentários necessários à prestação dos serviços a serem transferidos, e ainda: (...) V - Comprovação da regularidade jurídico-fiscal, e da boa situação econômico-financeira da entidade; (...) § 1º - A comprovação da boa situação financeira da entidade far-se-á por meio do cálculo de índices contábeis usualmente aceitos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A3Y

Como asseverou a unidade técnica, ainda que a Administração fundamente sua conduta na discricionariedade administrativa conferida pela Lei Municipal n.º 254/17, essa margem de escolha não afasta a obrigação de fundamentação técnica, sob pena de configurar-se exigência restritiva desproporcional.

Contudo, no caso, embora permaneça a impropriedade da exigência, essa não resultou na exclusão indevida de interessados. Desse modo, procedente a representação quanto a esse tópico.

Recomenda-se, assim, ao Município que, em futuras seleções, abstenha-se de estabelecer exigências quantitativas mínimas de atestados de capacidade técnica sem que haja justificativa técnica expressa nos autos do processo de chamamento, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte.

3. VOTO

Diante do exposto, VOTO pela procedência da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação, com expedição de RECOMENDAÇÕES ao Município de Sengés para que em futuros certames licitatórios da mesma natureza contemple nos editais:

i) Justificativa técnica por parte da Administração Municipal que demonstre o vínculo direto entre o registro profissional exigido e a execução das atividades finalísticas do contrato;

ii) Os critérios definidos no art. 13 da Lei Municipal n.º 254/17, na hipótese de seleção de entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social, para aferição da capacidade econômico-financeira das entidades interessadas, abstendo-se de exigir das organizações sociais certidão negativa de falência ou concordata;

iii) Justificativa técnica por parte da Administração Municipal na hipótese de se exigir número mínimo de atestados de capacidade técnica.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para monitorar a implementação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A3Y

da recomendação expedida e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela procedência da presente Representação da Lei de Licitações, nos termos da fundamentação.

II. Recomendar ao Município de Sengés que, em futuros certames licitatórios da mesma natureza, contemple nos editais:

i) Justificativa técnica por parte da Administração Municipal que demonstre o vínculo direto entre o registro profissional exigido e a execução das atividades finalísticas do contrato;

ii) Os critérios definidos no art. 13 da Lei Municipal n.º 254/17, na hipótese de seleção de entidade privada sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social, para aferição da capacidade econômico-financeira das entidades interessadas, abstendo-se de exigir das organizações sociais certidão negativa de falência ou concordata;

iii) Justificativa técnica por parte da Administração Municipal na hipótese de se exigir número mínimo de atestados de capacidade técnica.

III. Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhar os autos à Coordenadoria de Medidas Executórias para registro, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para monitorar a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.7A3Y

implementação da recomendação expedida e, após, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente.

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 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 26 de fevereiro de 2026 – Sessão Virtual nº 2.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
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.EBFG.7A3Y