



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 520040/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR DE PROTEÇÃO A INFÂNCIA
DOUTOR RAUL CARNEIRO DE CURITIBA
INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR DE PROTEÇÃO A INFÂNCIA
DOUTOR RAUL CARNEIRO DE CURITIBA, CARLOS ALBERTO
GEBRIM PRETO, DIEYNE PANTALIAO SYDNEY, ETY
CRISTINA FORTE CARNEIRO, ETY DA CONCEICAO
GONCALVES FORTE, FERNANDA MIRANDA DA CUNHA,
ISABELLE GIOTTO ROCKER, JOSE ALVARO DA SILVA
CARNEIRO, KIM RIBAS BASSETTI, LUANA LEAL, NIVIA
APARECIDA HANTHORNE SILVA NITA, SECRETARIA DE
ESTADO DA SAÚDE, THELMA ALVES DE OLIVEIRA
ADVOGADO /
PROCURADOR DENISE CRISTINA MUCELINI
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 952/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Hospital Pequeno Príncipe. Licitação para construção do Hospital Pequeno Príncipe Dia. Inexistência de irregularidade na vedação da participação de empresas em consórcio e na previsão de demonstração de capacidade técnica com base na área do imóvel construído. Existência de irregularidades consistentes na ausência de resposta a impugnação ao edital, alocação de riscos para a execução contratual e na pesquisa de preços do certame que não trouxeram prejuízo à competitividade. Procedência parcial. Expedição de recomendações nos termos da Instrução da 1ª ICE e do Parecer do Ministério Público de Contas.

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, apresentada nos termos do artigo 170, § 4º, da Nova Lei de Licitações, formulada pela empresa SD LICITAÇÕES, em face da ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA DR. RAUL CARNEIRO – HOSPITAL PEQUENO PRÍNCIPE, dando conta de possíveis irregularidades no procedimento licitatório de Concorrência Pública Eletrônica nº 01/2025, cujo objeto é a “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE CONSTRUÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DO HOSPITAL-DIA DO PEQUENO PRINCIPE NORTE, COM ÁREA TOTAL A SER CONSTRUÍDA DE 7.709,94M², COM 03 (TRÊS) ANDARES, TOTALIZANDO 6 (SEIS) SALAS CIRÚRGICAS, 36 (TRINTA E SEIS) LEITOS, 12 (DOZE) LEITOS DE TERAPIA INFUSIONAL, 12 (DOZE) CONSULTÓRIOS, 08 (OITO) LEITOS DE RECUPERAÇÃO PÓS-ANESTÉSICA E 01 (UMA) CENTRAL DE MATERIAL”, com valor máximo de contratação de R\$ 69.979.576,93 (sessenta e nove milhões, novecentos e setenta e nove mil, quinhentos e setenta e seis reais e noventa e três centavos).

Conforme anteriormente relatado, inicialmente a representante apontou que as irregularidades noticiadas foram objeto de impugnação ao edital originalmente publicado, datado de 24 de abril de 2025, apresentada em 23/05/2025, sem que a impugnação tenha sido respondida pela entidade. Afirma que a entidade ao invés de responder à impugnação ao edital optou por republicar o edital com manutenção das irregularidades apontadas e violação ao art. 164, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Sobre o edital, aponta como irregulares a vedação à participação de empresas em consórcio sem justificativa técnica adequada, com violação ao art. 15, da Lei nº 14.133/2021; a transferência integral dos riscos por erros de quantitativos ao licitante, com irregular impeditivo de aditivos por divergências entre projeto e planilha, o que afrontaria o art. 103 da Lei de Licitações; a presença de cláusula genérica e com critérios subjetivos sobre custeio de diferenças pela contratante; a exigência de atestado de capacidade técnica para todos os subsistemas listados, em obra hospitalar com área mínima de 3.800 m², sem considerar unidade de medida adequada para sistemas de climatização e de gases hospitalares; a omissão quanto à exigência da correta unidade de medida, especialmente para atestados técnicos para climatização e gases medicinais; o agrupamento de sistemas técnicos relevantes, especificamente climatização e gases medicinais, em itens únicos da planilha de composição de custos unitários, baseados exclusivamente em orçamentos e sem critérios de medição adequados, com variações superiores a 29%, sem justificativa técnica.

Sobre a vedação à participação em consórcio, a representante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

argumenta que a regra é a permissão e o afastamento somente pode ser efetuado com fundamento em justificativa técnica específica. Argumenta que a entidade trouxe como justificativas fundamentos genéricos e contraditórios, como a complexidade da obra, a justificar a concorrência na forma presencial, mas não suficiente para permitir o consórcio de empresas; afirmação genérica de que a existência do consórcio comprometeria a gestão contratual, necessidade de integração de sistemas complexos, risco de sobreposição ou omissão de responsabilidades entre consorciados e suposta necessidade de comando técnico único, além do risco de simulação de capacidade técnica ou financeira.

Pontua que os fundamentos trazidos são falhos e genéricos, sem vinculação específica com a contratação. Defende que a complexidade da obra evidencia a necessidade de permissão do consórcio, meio apto a permitir que empresas com expertise diversas dentro do objeto do certame unam forças para entrega de um resultado vantajoso para a administração. Argumenta que a visão de que o consórcio comprometeria a gestão contratual seria genérica e equivocada, além de ter sido adotada sem qualquer nota técnica ou parecer jurídico nesse sentido. Defende que a divisão de responsabilidades no contrato e a falta de comando técnico único podem ser equacionadas nas disposições contratuais e há expressa previsão legal da empresa líder, não trazendo o consórcio de empresas essas falhas por natureza, que teriam sido baseadas em presunções e suposições no sentido de que o fluxo decisório de um consórcio pode ser mais lento, sem apresentação de *“qualquer parecer técnico, cronograma crítico, análise de riscos ou estudo comparativo entre modelos de execução com e sem consórcio”*.

Argumenta que a alta complexidade e o vulto da obra por si só justificam a permissão de consórcio, sendo inexistente qualquer proibição no convênio firmado com a Secretaria de Saúde do Estado do Paraná (SESA) para a construção, e traz precedentes desta Corte neste sentido.

Por fim, argumenta que o risco de simulação de capacidade técnica ou financeira não é decorrente do consórcio de empresas e pode ocorrer na contratação com empresa única, cabendo sua mitigação com previsões adequadas dos requisitos do edital, não a vedação genérica à participação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na sequência, argumenta que há previsão no Item 6 do Termo de Referência que, aliada às demais disposições do documento, transfere ao contratado a responsabilidade por qualquer erro quantitativo nos documentos fornecidos pela Administração, o que violaria a isonomia, a segurança jurídica e a alocação equilibrada dos riscos. Enquanto o Item 7 do Termo de Referência afirma que as diferenças poderão ser custeadas com recurso próprio da CONTRATANTE.

Defende ser ilegal a transferência dos custos de falhas técnicas e quantitativas ao contratado, com violação ao art. 103 da Lei 14.133/21, e que seria necessária a previsão clara e delimitada da responsabilidade, com critérios objetivos e verificáveis, sem transferir ao contratado responsabilidade por erros da administração, que inclui o adequado planejamento, a elaboração de projeto básico coerente, suficientemente detalhado e compatível com a planilha orçamentária.

O representante pontua, ainda, a inadequação da previsão de comprovação de capacidade técnica dos subsistemas de climatização previstos no edital mediante apresentação de atestado técnico de obra hospitalar com área mínima de 3.800 m², abrangendo a execução de todos os subsistemas listados no Termo de Referência, como climatização, gases medicinais, SPDA, rede elétrica estabilizada, entre outros e comprovação de execução de esquadrias tipo “structural glazing” com base na área total do edifício, não na quantidade ou área de fachada envidraçada prevista na planilha.

Argumenta que a previsão genérica por metro quadrado desconsidera a natureza técnica individualizada de cada sistema, que deveriam ter critérios específicos, como potência térmica BTU/h, vazão m³/h, pressão e extensão linear de rede, e não simplesmente a metragem total da edificação. Em relação às esquadrias, defende que correspondem a percentual menor do que 4% do valor global da obra, sendo parcela de menor relevância, bem como, caso mantida, deveria ser prevista com base em métrica específica, sem vinculação à área geral do edifício.

Defende que a manutenção das previsões nesse sentido compromete o caráter competitivo do certame, pode direcionar o objeto da contratação e, ainda, afastar a entidade da contratação mais vantajosa, fazendo-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

necessária a adequação do edital para previsão de capacidade técnica por meio de aferição de unidades de medida adequadas para cada tipo de subsistema previsto e demais itens específicos exigidos.

Por fim, argumenta que os subsistemas técnicos de alta complexidade, como climatização, gases medicinais e demais instalações especiais foram agrupadas de modo genérico e único na planilha de composição de custos, sem o detalhamento devido, elaborada exclusivamente em cotações privadas, com variações superiores a 29% entre si, sem que se justifiquem tecnicamente os valores adotados.

Defende que a falta de detalhamento destes custos compromete a elaboração de propostas adequadas e precisas e sua exequibilidade, além de consistir em falha estrutural que compromete a igualdade de condições, a economicidade e a viabilidade da futura execução contratual, sendo necessária a reestruturação da planilha orçamentária com base em critérios técnicos objetivos em relação aos subsistemas agrupados.

Com base nestes fundamentos requereu, em sede de cautelar, a suspensão do certame e, no mérito, que a entidade responda formalmente à impugnação ao edital e o pedido de esclarecimentos apresentados, este não mencionado na inicial, e que seja determinada a republicação do edital com admissão de participação de empresas em consórcio; a retificação do edital para correção de todas as irregularidades elencadas na representação; a apuração de responsabilidades dos agentes públicos envolvidos e eventual comunicação das irregularidades ao Ministério Público Estadual.

Por meio do Despacho nº 1119/25 – GCAZ¹ determinei a prévia oitiva da ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA DR. RAUL CARNEIRO – HOSPITAL PEQUENO PRINCIPE.

Na sequência, a entidade apresentou manifestação prévia², na qual defendeu a regularidade do certame e apresentou a íntegra do processo licitatório. Posteriormente trouxe manifestação complementar³, na qual detalhou experiência

¹ Peça nº 24.

² Peças nº 30-31.

³ Peça nº 30



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

insatisfatória na execução das obras do “Hospital Dia” por consórcio de empresas, defendeu de modo mais específico a vedação, com inclusão de considerações sobre sua natureza jurídica e expertise técnica, que não inclui a gestão de grandes obras públicas, e trouxe precedentes da Corte que consideraram regular vedação semelhante em outros certames. Defendeu a perda do objeto da impugnação ao edital, motivo pelo qual não teria sido respondida. Esclareceu as exigências de capacidade técnica inseridas no edital, a adequação da exigência com base na metragem da edificação e trouxe informações da sessão realizada em 21 de agosto de 2025.

Após manifestação preliminar da entidade, a representação foi recebida com indeferimento do pedido cautelar, por meio do Despacho nº 1295/25-GCAZ⁴, com determinação de citação dos responsáveis e intimação da Secretaria de Estado da Saúde (SESA) para manifestação.

A SESA manifestou-se pela regularidade da licitação realizada com base no Convênio nº 029/2025 para a construção do Hospital-Dia do Complexo Hospitalar de Ensino e Pesquisa Pequeno Príncipe Norte.

Citados, a Sra. LUANA LEAL, THELMA ALVES DE OLIVEIRA, ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA DR. RAUL CARNEIRO apresentaram contraditório⁵ com alegação de ausência de poderes de decisão das primeiras e pedido de exclusão do processo, bem como indicação dos membros da comissão de licitação.

Por meio do Despacho nº 1628/25-GCAZ o pedido de exclusão foi indeferido com fundamento de que a análise se confunde com o mérito da representação, bem como foram integrados aos autos os membros da Comissão de Licitação da entidade, Srs. FERNANDA MIRANDA DA CUNHA, NIVIA HANTHORNE NITA, ISABELLE GIOTTO ROCKER, KIM RIBAS BASSETTI, os quais apresentaram suas razões de contraditório em conjunto⁶.

Instada a se manifestar, a 1ª Inspeção de Controle Externo (1ª ICE) opinou pela parcial procedência da representação, tendo entendido como

⁴ Peça nº 38.

⁵ Peças nº 57, 62 e 68.

⁶ Peça nº 89.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

improcedente em relação à vedação de participação de empresas em consórcio e a previsão de comprovação de capacidade técnica com base na metragem quadrada da obra e procedente quanto a ausência de resposta à impugnação, à ausência de adequada alocação de riscos do contrato e de detalhada planilha de composição de custos, com opinativo pela expedição de duas recomendações, nos termos da Instrução nº 7/26 – 1ICE⁷.

O Ministério Público de Contas (MPC), por seu turno, corroborou o entendimento exposto pela unidade técnica pela procedência parcial da Representação, com divergência pontual na irregularidade relacionada à planilha de composição de custos e pela expedição de três recomendações à entidade, consoante disposto no Parecer nº 85/26-1PC⁸.

É a breve síntese processual.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A análise dos autos demonstra ser parcialmente procedente a representação proposta, conforme opinativo apresentado pela unidade técnica e corroborado pelo Ministério Público de Contas.

A presente Representação da Lei de Licitações apontou irregularidades no certame impugnado que podem ser agrupadas de maneira temática em ausência de resposta à impugnação ao edital apresentada pela empresa; vedação irregular da participação de empresas em consórcio na licitação; indevida transferência integral dos riscos ao contratado, especialmente os decorrentes de erros ou omissões do projeto; inadequação das previsões relacionadas aos subsistemas especiais, dentre eles climatização, número de pontos ou rede instalada para gases medicinais, e quantidade de equipamentos para elevadores do tipo maca, além da esquadrias tipo “structural glazing”, com exigência inadequada de execução baseada na metragem quadrada da obra de modo genérico, das quais parte justificam a procedência da representação com expedição de recomendações à entidade.

⁷ Peça nº 97.

⁸ Peça nº 98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Primeiramente cabe o tratamento da preliminar de exclusão das Sras. LUANA LEAL e THELMA ALVES DE OLIVEIRA dos autos, sob o fundamento de que seriam funcionárias celetistas, sem poder decisório e em decorrência da natureza jurídica do deste vínculo não poderiam ser responsabilizadas.

De início, cabe frisar que a natureza do vínculo jurídico dos agentes públicos com a entidade promotora do certame não interfere na responsabilização. A legislação é clara no sentido de estar sob fiscalização desta Corte qualquer pessoa física ou jurídica que utilize recursos públicos, conforme dispõe o art. 3º, inciso I, da LOTCE-PR⁹.

Veja-se que empresas estatais possuem funcionários celetistas como regra e eles se encontram subordinados à fiscalização desta Corte quando atuam na utilização de recurso públicos, lógica-jurídica aplicável aos funcionários de entidades que recebem recursos públicos para seus projetos por meio de convênios ou instrumentos congêneres. Afastar de plano a responsabilidade de pessoas sob essa qualificação jurídica seria uma porta aberta a impunidade em razão de eventuais atos irregulares praticados por entidades conveniadas.

Sob o ponto de vista processual, adequadas as ponderações do Ministério Público de Contas no sentido de que a legitimidade, de modo que ainda que afastado ato irregular que enseje responsabilidade destes funcionários, a verificação da legitimidade é realizada de acordo com a análise dos fatos e fundamentos no momento da admissibilidade da representação, pela teoria da asserção, adotada pelo Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos desta Corte, conforme disposto no art. 52 da LOTCE-PR¹⁰.

Assim, o tratamento da existência de responsabilidade das Sras. LUANA LEAL e THELMA ALVES DE OLIVEIRA é matéria cuja análise compete ao mérito, inclusive a existência de capacidade decisória, que não é o único elemento de responsabilização, que pode decorrer de erros técnicos, não sendo adequada a exclusão do processo apenas com base no vínculo jurídico que possuem com a

⁹ **Art. 3º** A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso III, do art. 1º, desta lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária;

¹⁰ **Art. 52.** Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entidade.

O segundo ponto de insurgência que merece tratamento prévio é ausência de resposta à impugnação ao edital apresentada pela empresa representante.

O fato é incontroverso e a entidade defendeu que a resposta não foi efetivada em razão da revogação da licitação e publicação de novo edital, o que não possui fundamento.

A argumentação da entidade parte de uma equivocada premissa de que a revogação do edital seria uma revogação da licitação. Ocorre que a licitação é um processo que se constitui de fases ordenadas, iniciado com a constatação da necessidade e formalização da demanda e concluído com a contratação. O edital é instrumento de uma das fases deste processo, de modo que a revogação deste não implica, por si só, em revogação da licitação.

A mera revogação de edital com publicação de novo instrumento em curto período, com uso dos mesmos instrumentos de planejamento, ainda que com alterações pontuais em certas regras, não constitui nova licitação, mas adequação de instrumento de licitação em execução.

No caso, a alegada revogação do certame jamais ocorreu ou sequer foi uma opção, dado que a decisão de execução da obra se manteve, apenas com ajustes que não alcançaram o mérito da impugnação.

Desse modo, procede a representação neste ponto, sendo cabível a recomendação sugerida pela unidade técnica e pelo Ministério Público para que a entidade adeque seus procedimentos e efetive as respostas a impugnações a editais em futuros certames, ainda que suspensos.

Sobre os elementos específicos do certame, a primeira e principal irresignação do representante consistiu na vedação de participação de empresas em consórcio, sob o fundamento de insuficiência de justificativas técnicas e jurídicas adequadas, no sentido de que as apresentadas pela entidade seriam genéricas, vinculadas a qualquer obra hospitalar e não seriam suficientes.

As justificativas técnicas apresentadas foram as seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.7.1.2. Razões Técnicas para a vedação de participação de empresas sob a forma de consórcio: -

Integração de sistemas e especialidades

Obras hospitalares exigem compatibilidade e sinergia entre diversos sistemas complexos (climatização, gases medicinais, elétrica estabilizada, TI, hidráulica hospitalar etc.). O fracionamento da execução entre empresas consorciadas dificulta a integração técnica, o que pode afetar a funcionalidade do hospital, além de oferecer risco de segurança para os usuários. E ao ter que refazer elementos que compõem o conjunto da obra pode gerar perda de recursos financeiros, comprometendo o investimento bem como o atendimento previsto e cumprimento das metas, caso os atrasos impedirem o pleno funcionamento do novo hospital. –

Risco de sobreposição ou omissão de responsabilidades

É comum, em consórcios, haver indefinições operacionais sobre qual empresa é responsável por etapas específicas da execução. Isso pode gerar conflitos técnicos, atrasos e ineficiências. No consórcio cada empresa possui seus tempos, compliance, prioridades, dificuldades, e essas diferenças podem interferir no cronograma geral da obra, bem como indefinições sobre as responsabilidades de atrasos e precedências que precisam ser respeitadas para que o fluxo da obra se dê de maneira integrada e com uma responsabilidade bem definida. Neste sentido a opção pelo contrato com uma única empresa pode minimizar esses riscos.

Necessidade de comando técnico único e direto

A gestão da obra hospitalar exige respostas rápidas e tomadas de decisão técnicas centralizadas. Com consórcios, o fluxo decisório pode tornar-se burocrático e lento, dificultando o andamento de ações corretivas urgentes. No comando técnico único e direto a comunicação entre o contratante e o contratado tem uma linha direta, com registros dos combinados e monitoramento dos cumprimentos e atendimentos as demandas de correções, ritmo de execução, ordem de implantações, principalmente, quando há imprevistos e fatores externos que interferem na obra, muito comum numa obra de grande porte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa relação direta centralizada facilita não só a comunicação, como o acompanhamento e monitoramento das entregas e da execução das diferentes fases da obra.

Na decisão que admitiu a representação e indeferiu a cautelar restou ponderado que a maioria das justificativas seriam genéricas, existentes em qualquer obra hospitalar e afastáveis por instrumentos já previstos na legislação:

(...)

Inicialmente, a complexidade da obra não é justificativa para o afastamento do consórcio, caso fosse o legislador traria tal previsão. Pelo contrário, é exatamente nas obras mais complexas que o consórcio se revela adequado.

Pontuado isto, a maioria das justificativas técnicas e jurídicas trazidas revestem-se de generalidade e levam ao sentido de que a entidade entendeu que somente por ser uma construção hospitalar caberia a vedação ao consórcio de empresas, o que não encontra respaldo legal e nem assento na realidade observada, com vários certames para construção de hospitais, inclusive mais complexos, nos quais o consórcio é permitido.

A **integração de sistemas é necessária em qualquer obra e a especificidade da obra hospitalar não é justificativa suficiente para afastamento do consórcio, já que constitui regra sua permissão**, inclusive para obras hospitalares. Os riscos de sobreposição de responsabilidades, da necessidade de comando técnico único e jurídicos elencados também são inerentes ao consórcio e, em regra, não teriam o condão de justificar o afastamento do consórcio.

(...)

Não obstante, considerou-se a natureza específica da entidade, a diferença entre uma associação que promove a construção de uma sede esporadicamente em decorrência de um convênio específico para a Administração Pública em geral, para a qual as normas são destinadas, aliadas às potenciais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consequências práticas da decisão prevista no art. 20 da LINDB¹¹, para considerar a inadequação da cautelar de suspensão do certame:

(...)

No caso, a entidade afirmou não possuir meios técnicos para gerir um consórcio de obra dessa magnitude e apresentou a Ata da Sessão de disputa realizada no dia 21 de agosto, na qual participaram 6 empresas, com desconto de R\$ 6.829.576,93 em relação ao valor máximo previsto, o que representa 9,76% de desconto e indicativo robusto de efetiva competitividade.

Assim, há de se concluir, ao menos para análise da cautelar, que a vedação à participação de consórcio não prejudicou a competitividade do certame, já que compareceu número razoável de empresas, dado o vulto e o objeto da licitação.

Assim, a ponderação da aplicabilidade limitada da Lei nº 14.133/21 à entidade, com respeito aos seus princípios, a busca pelo resultado de contratação mais vantajoso e a existência de competitividade de um lado e a busca de empresas específicas participarem pela constituição de consórcio de outro, entendo que devem preponderar no caso, ao menos no momento, os primeiros. Além disso, deve ser considerado o disposto no art. 20 da LINDB, a partir do qual deve se ponderar o impacto prático da suspensão da licitação para a construção de hospital de relevância ímpar para a sociedade.

(...)

Na manifestação complementar e no contraditório a entidade apresentou argumentos adicionais, especialmente o fato de não possuir a mesma estrutura da Administração Pública para a gestão contratual de obra desta complexidade, bem como experiência malsucedida com consórcio em contrato anterior.

Na instrução processual a 1ª ICE considerou adequadas e suficientes as justificativas, posição acompanhada pelo Ministério Público de Contas, que considerou se tratar de elemento de discricionariedade do gestor, nos seguintes

¹¹ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

termos¹²:

Não obstante esta Procuradoria de Contas reconhecer a validade dos argumentos trazidos pela Representante ao impugnar as razões elencadas pela Associação para a vedação da participação de consórcio, a sua irrisignação não configura ilegalidade na decisão ou descumprimento dos termos da Lei.

Como transcrito acima, o art. 15, da Lei nº. 14.133/2021, limita-se a apontar que a vedação somente será legítima caso haja uma devida justificativa, tratando-se, portanto, de uma decisão discricionária da Administração Pública baseada na oportunidade e conveniência.

No presente caso, a participação de consórcios não se mostra conveniente à Associação, sendo que com a republicação do edital e com as razões de defesa, a entidade trouxe embasamento suficiente para a sua decisão.

Assim, não há qualquer ofensa ao próprio dispositivo normativo e, subsidiariamente, ao princípio da motivação do ato administrativo. Merece frisar, também, que a competência deste Tribunal de Contas é limitada a realização do controle externo, fiscalizando supostas ilegalidades em matéria contábil, orçamentária, financeira ou patrimonial dos entes federativos.

No exercício de sua função jurisdicional, há que se respeitar a separação dos poderes, sendo defeso a interferência no mérito das decisões tomadas pela Administração Pública quando o ato não apresenta qualquer vício formal.

Assim, a análise do processo demonstra que embora parte das justificativas apresentadas para a vedação de participação de empresas em consórcio seja genérica, baseada exclusivamente no fato de a obra ser um hospital e deter complexidade, outra parte é específica, fundada em questões atinentes à obra, à necessidade de gestão diversa de uma obra contratada por regime de consórcio e um obra contrata com fornecedor único, que atrelados à estrutura da entidade levam à conclusão de que esta não seria capaz de executar o objeto e

¹² Peça 98, pág. 6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atender à finalidade do contrato e do Convênio firmado com a SESA de modo mais eficiente.

No contexto, a decisão de destinar os recursos à entidade para viabilização do Hospital-Dia do Pequeno Príncipe é discricionária da gestão estadual, fundamentada no reconhecimento de sua notoriedade na área de atuação e não compete à Corte ingerência sobre o mérito da decisão.

No que pertine ao objeto de análise, a instrução processual demonstrou de modo além da dúvida razoável que a entidade não possui capacidade de gerir a execução contratual por consórcio com os instrumentos legais existentes, de modo que no contexto específico do convênio analisado, aliado ao disposto no art. 22, *caput*, da LINDB¹³, consideradas as dificuldades reais do gestor, a decisão por vedar a participação de empresas de consórcio no certame foi regular e acompanhada de justificativas suficientes, sendo improcedente a representação neste ponto.

O segundo ponto de irregularidade consistiu na defesa de transferência indevida dos riscos que compõem a contratação para o contrato, decorrente do disposto no item 6 do Edital que dispõe *“Para elaboração da proposta de preço, a PROPONENTE deverá conferir nos projetos as quantidades da planilha de orçamento, não podendo futuramente, após assinatura do contrato, reivindicar eventuais distorções entre as quantidades da planilha e as quantidades reais a serem executadas na obra.”*

O contraditório não esclareceu a previsão do edital, mas trouxe defesa fundada na previsão do item 7.1.2, que permitiria ajustes de acordo com a sua taxa de desconto e o BDI aplicado, com a seguinte redação *“7.1.2. No Valor Estimado para Contratação, foram consideradas composições de BDI de referência, conforme diretrizes do órgão responsável pelo Convênio nº 029/2025 SESA/FUNSAUDE. Cada licitante poderá compor sua taxa de BDI com base em fórmula apresentada em modelo disponibilizado, no arquivo “MODELO FOLHA DE FECHAMENTO_COMPOSIÇÃO DE BDI_CRONOGRAMA.xlsx”, considerando eventuais diferenças de valores e percentuais aplicáveis à sua natureza fiscal e*

¹³ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurídica específicas”

A unidade técnica considerou falhas as previsões e ponderou que o regime de execução de empreitada por preço global exige maior precisão nas quantidades dos serviços a serem executados pela contratada e um detalhamento completo de todos os componentes da obra, cujas falhas nos quantitativos têm como consequência transferir os riscos ao contrato, em especial com reflexos na taxa de BDI, o que torna a previsão desproporcional.

Neste regime de execução descabe a previsão de quantitativos indefinidos ou projeções meramente referências, já que é caracterizada pela decisão de elaboração de projetos pelo promovente do certame, sendo descabida a imprecisão, como bem ponderado pela unidade técnica *“Nota-se que na licitação e nos documentos que formam o procedimento não há espaço para experimentos, os dados das planilhas devem ser sempre os necessários e expostos de forma objetiva para viabilizar a melhor proposta”*¹⁴.

A doutrina explicita a modalidade de execução como *“indicada para objetos executáveis de modo indivisível e que possuam menor complexidade, onde haja, além de um projeto básico de boa qualidade, projeto executivo com predeterminação de encargos, atividade, materiais e a descrição da obra ou do serviço com tamanho grau de precisão que permita ao licitante elaborar uma proposta global”*¹⁵

A legislação prevê outros regimes para situações em que os projetos, com os riscos específicos, podem ser transferidos para o executor como a contratação integrada ou semi-integrada.

Ao definir o regime de execução pela empreitada global a entidade tinha o dever legal de apresentar planilha precisa, sendo inadequada a previsão de planilha meramente referencial, bem como elaborar a competente matriz de riscos exigida pelo art. 103 da Lei de Licitações, na qual inclusive poderia transferir riscos

¹⁴ Peça nº 97, pág. 11.

¹⁵ SARAI, Leandro, et al. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: Editora Juspodvm, 2021, pág. 205.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para o contratado e este direcioná-los ao mercado de seguros¹⁶.

Desta forma, a ausência da matriz de riscos adequadas ao objeto de certame se revela irregular e implica na procedência da representação neste ponto.

Pontuado isto, a medida indicada para saneamento apenas para casos futuros pela unidade técnica se revela adequada, já que a previsão do edital, apesar de carente de estudo adequado de riscos, não impediu a participação de empresas de modo suficiente a evidenciar adequada competitividade, bem como que eventuais problemas poderão ser equacionados na execução contratual, não se justificando a determinação de correção e de renovação do certame em razão desta ausência no presente caso.

Outra insurgência da representante consistiu em irregularidades na previsão geral de comprovação de capacidade técnica para subsistemas com base na metragem quadrada da obra, dentre eles climatização, gases medicinais, SPDA, rede elétrica estabilizada, não tendo sido utilizadas unidades de medida específicas para cada subsistema.

Relevante consignar que não se insurgiu contra a exigência de comprovação de capacidade nestes elementos, mas em relação à forma da exigência, prevista de modo geral no edital, enquanto o representante entendeu que deveria ser específica para cada subsistema.

Ao analisar a controvérsia, a natureza da obra e a prática administrativa tem-se que a previsão é regular, pois suficiente para cumprir a

¹⁶ Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

§ 1º A alocação de riscos de que trata o **caput** deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§ 2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§ 3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

§ 4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.

§ 5º Sempre que atendidas as condições do contrato e da matriz de alocação de riscos, será considerado mantido o equilíbrio econômico-financeiro, renunciando as partes aos pedidos de restabelecimento do equilíbrio relacionados aos riscos assumidos, exceto no que se refere:

I - às alterações unilaterais determinadas pela Administração, nas hipóteses do [inciso I do caput do art. 124 desta Lei](#);

II - ao aumento ou à redução, por legislação superveniente, dos tributos diretamente pagos pelo contratado em decorrência do contrato.

§ 6º Na alocação de que trata o **caput** deste artigo, poderão ser adotados métodos e padrões usualmente utilizados por entidades públicas e privadas, e os ministérios e secretarias supervisores dos órgãos e das entidades da Administração Pública poderão definir os parâmetros e o detalhamento dos procedimentos necessários a sua identificação, alocação e quantificação financeira.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

finalidade de demonstrar a capacidade técnica do licitante para execução do objeto licitado na íntegra, inclusive os subsistemas especiais.

O que se observa é que tanto a forma prevista pelo representante, uso de comprovação específica com indicação precisa do quantitativo de cada subsistema com unidade de medida própria, quanto o uso de previsão geral, baseada na área da construção, possuem fundamentos e são métodos diversos de atingir à mesma finalidade.

Embora à primeira vista a exigência sobre a área do empreendimento genericamente considerada pareça inadequada, a instrução processual demonstrou que houve exigência de comprovação da execução de obra hospitalar, que por sua natureza e exigência normativa específica, consistente na RDC nº 50/2002 da ANVISA¹⁷, traz os subsistemas inclusos.

Assim, ao comprovar a execução de obra hospitalar o licitante indiretamente comprova a execução dos subsistemas necessários, inexistindo insuficiência de demonstração de capacidade técnica. Ademais, a previsão mais geral tem potencial de aumentar a competitividade, já que é possível, em tese, a empresa possuir atestado de conclusão de obras hospitalares emitidos com base na área geral da construção, sem especificação dos subsistemas executados.

Relevante pontuar que o art. 62, *caput*, da Lei nº 14.133/21¹⁸ permite a exigência de condições técnicas necessárias à demonstração da capacidade para executar o objeto da contratação, não sendo exigido o uso de unidades de medidas específicas, de modo que a exigência com base na metragem da construção, devidamente contextualizada e justificada, deve ser aceita como regular.

A inclusão das janelas do tipo “structural glazing” também foi tecnicamente justificada pela proximidade do Hospital com o Aeroporto Bacacheri e consistiu em exigência do Licenciamento Ambiental do empreendimento, enquanto a vinculação à metragem do edifício é questão metodológica, para a qual valem as mesmas conclusões apresentadas quanto aos subsistemas.

Ademais, como bem consignado pela unidade técnica e pelo

¹⁷ Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2002/rdc0050_21_02_2002.html. Acesso em 10/03/2026.

¹⁸ Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Parquet, não houve restrição indevida à competitividade do certame, que contou com a participação de 6 empresas, efetiva disputa e apresentação de proposta com desconto substancial de R\$ 6.829.576,93 em relação ao valor máximo previsto, o que representa 9,76% de desconto, o que leva à improcedência da representação no particular.

Por fim, houve insurgência contra a planilha de composição de custos pelo fato de não detalhar sistemas técnicos de alta complexidade, como climatização, gases medicinais e demais instalações especiais, tendo os apresentado de modo agrupado, com substancial variação de preços entre as cotações, o que comprometeria a economicidade e a viabilidade da futura execução contratual.

A defesa argumentou que a maioria dos subsistemas não tem correspondência em tabelas oficiais e bancos de dados públicos e são controlados por empresas especializadas. Afirmou que a cotação de preços com três fornecedores se deu com *“empresas especializadas em cada um dos subsistemas, de acordo com os respectivos projetos executivos, memoriais descritivos e listas de materiais, que foram disponibilizados, em sua íntegra”* e o agrupamento dos itens se revelou necessário em razão de as empresas consultadas terem apresentado os orçamentos de maneira global para os subsistemas.

Argumentou que o fato foi repassado à SESA, que orientou a realização de 3 cotações, o que foi realizado com tratamento estatístico, sem que tenha sido realizada a transcrição por itens conforme a lista de materiais, em razão de impossibilidade, o que não impactou nas propostas, em sua maioria apresentadas em preço global.

A análise dos documentos que compõem o processo licitatório permite concluir que a apresentação dos subsistemas de modo global decorreu da não obtenção das cotações de preços de forma unitária. A apresentação em conjunto na planilha representa falha formal, já que há imposição legal de composição unitária, externada na Súmula nº 258 do TCU¹⁹.

¹⁹ Súmula 258: As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicada mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que a falha formal foi justificada pela entidade, que atendeu minimamente o que exige a legislação para obtenção de preços. O art. 23, § 2º, da Lei de Licitações traz as formas preferencias de obtenção de orçamentos para obras e serviços de engenharia²⁰, sem prejuízo da utilização de outros meios casos estes não se revelem adequados ou suficientes.

No caso, a entidade buscou atender ao comando legal e apenas realizou as pesquisas de preços após não localizar os subsistemas em bancos de dados públicos de maneira isolada, sob orientação da SESA. Seria ideal a apresentação dos preços com a indicação individualizada, o que dependeria da apresentação de orçamentos nestes formatos pelas empresas especializadas e não ocorreu, o que pode ser qualificado como uma circunstância prática que condicionou a atuação do agente público, no sentido atribuído pelo art. 22, § 1º, da LINDB²¹.

Assim, há de se reconhecer a existência de falha formal, como defendeu o MPC *“Da análise das planilhas fornecidas nos autos (peças nº. 12 – 14), houve o devido respeito ao número mínimo de cotações e tratamento estatístico para o custo referencial, com utilização da média entre os valores, de modo que não se verifica nenhuma irregularidade aqui. Porém, nota-se a ausência da indicação formal no processo de licitação dos parâmetros utilizados na pesquisa, como orienta o Tribunal de Contas da União, o que pode fragilizar a transparência do certame – como defendido pela licitante, ora representante”*.

Especificamente sobre a diferença de 29% entre as cotações, o

²⁰ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

²¹ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

número por si só não represente irregularidade e não demonstra estar fora da margem de mercado existente. Seria necessário aprofundamento para demonstrar que os preços orçados são superiores aos reais e não o efetivamente praticado pelas empresas, o que o representante não promove. Sobre os valores, como mencionado e tratado pelo MPC, a entidade realizou o tratamento estatístico e analisou os orçamentos de forma crítica, o que lhe cabia diante da apresentação dos preços, inclusive com cotações descartadas.

Novamente, apesar da falha formal, não houve prejuízo à competitividade e as empresas não demonstraram dificuldade na apresentação de propostas.

Diante dos expostos, conclui-se que falhou a entidade, como bem ponderado pelo *Parquet*, na formalização dos parâmetros utilizados na pesquisa de preços, ao que se adiciona a necessidade de documentação de cada etapa da pesquisa, a demonstrar a impossibilidade de obtenção de preços na forma precipuamente indicada pela legislação e justificar o uso do método subsidiário, o que justifica a procedência da representação neste ponto, com expedição de recomendação para os próximos certames, já que não há impacto significativo da falha formal nesta licitação.

Ante o exposto, demonstrada a existência de irregularidades na ausência de resposta à impugnação ao edital; ausência de adequada alocação de riscos para a execução do objeto da licitação e ausência de indicação das fases de obtenção dos custos para formação dos preços e dos parâmetros para os orçamentos de subsistemas especiais, o que justifica a parcial procedência da representação, com expedição das recomendações sugeridas pela 1ª ICE e pelo MPC, com os ajustes de redação necessários e inclusão da necessidade de registro das modalidades de obtenção de valores preferencias que resultaram infrutíferas.

Por fim, dada a natureza das irregularidades constatadas, a ausência de má-fé, erro grosseiro ou culpa grave dos agentes da entidade envolvidos na contratação, descabida a aplicação de sanções pessoais. Ainda, considerando a natureza administrativa das irregularidades apuradas, não há na representação elemento que justifique a comunicação ao Ministério Público Estadual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

requerida pela representante.

3. VOTO

Diante do exposto, acolho a instrução técnica e o parecer ministerial e **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** e **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, com a expedição das seguintes **RECOMENDAÇÕES** à ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA DR. RAUL CARNEIRO – HOSPITAL PEQUENO PRÍNCIPE:

1. Que responda de forma objetiva e tempestiva quaisquer pedidos de esclarecimentos ou impugnação de seus editais de licitações, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 164, da Lei n.º 14.133/21;

2. Que nas licitações com recursos públicos estaduais e/ou municipais elabore as planilhas de orçamentação de forma clara, objetiva e com os dados estritamente necessários para a formulação da melhor proposta pelos licitantes;

3. Que a entidade, em futuros certames que utilizar da pesquisa de mercado, observe as orientações exaradas pelo Tribunal de Contas, documente os métodos de referência de preços que resultaram infrutíferos; e apresente dos critérios utilizados para a elaboração do orçamento.

Para além, com o trânsito em julgado do presente encaminhe-se à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e providências de sua competência e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por unanimidade, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, conforme instrução técnica e parecer ministerial julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações, com a expedição das seguintes **RECOMENDAÇÕES** à ASSOCIAÇÃO HOSPITALAR DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA DR. RAUL CARNEIRO – HOSPITAL PEQUENO PRÍNCIPE:

(i) que responda de forma objetiva e tempestiva quaisquer pedidos de esclarecimentos ou impugnação de seus editais de licitações, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 164, da Lei n.º 14.133/21;

(ii) que nas licitações com recursos públicos estaduais e/ou municipais elabore as planilhas de orçamentação de forma clara, objetiva e com os dados estritamente necessários para a formulação da melhor proposta pelos licitantes;

(iii) que a entidade, em futuros certames que utilizar da pesquisa de mercado, observe as orientações exaradas pelo Tribunal de Contas, documente os métodos de referência de preços que resultaram infrutíferos; e apresente dos critérios utilizados para a elaboração do orçamento;

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias (CMEX) para registro e providências de sua competência e, após, à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos TIAGO ALVAREZ PEDROSO e MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

AUGUSTINHO ZUCCHI

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência