



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 199190/26
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE RENASCENÇA
INTERESSADO: FABIELI MANFREDI, K.J.R. , GESTAO , VIDA E SAUDE S/A,
MUNICÍPIO DE RENASCENÇA
ADVOGADO /
PROCURADOR FERNANDO NEVES SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1073/26 - Tribunal Pleno

EMENTA: Representação da Lei de Licitações. Medida cautelar de suspensão de procedimento de Chamamento Público. Homologação.

RELATÓRIO

Versa o processo sobre Representação da Lei de Licitações com pedido de medida cautelar formulada por K. J. R. Gestão, Vida e Saúde S/A, por meio da qual noticia ocorrência de supostas irregularidades em cláusulas do edital de Chamamento Público n.º 01/2026 deflagrado pelo Município de Renascença, visando o *credenciamento de pessoa jurídica para prestação de serviços médicos para atendimento na Unidade Básica de Saúde* da referida municipalidade.

De acordo com a peça vestibular, “o instrumento convocatório foi estruturado sob a lógica do credenciamento “paralelo e não excludente”, com vigência de 12 meses e possibilidade de contratações simultâneas, prevendo, contudo, como critério de distribuição da demanda, a convocação dos credenciados por ordem de inscrição/protocolo, nos termos dos itens 2.5, 2.5.1 e 11.1 do edital.

Ocorre que o próprio edital, em seu Anexo I - Termo de Referência, passou a prever, no item 6.1.7, que “a execução do serviço será em forma de rodízio para assim otimizar os profissionais credenciados e oportunizar a todos”. Assim, o instrumento convocatório passou a conter, simultaneamente, dois vetores distintos para a distribuição da demanda: de um lado, a ordem cronológica de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inscrição/protocolo, que sugere fila de preferência; de outro, a execução em rodízio, que pressupõe alternância material entre os credenciados.”

Acrescenta a representante que apresentou impugnação administrativa ao edital, “sustentando, em síntese, que a adoção da ordem cronológica de protocolo como critério de distribuição da demanda cria verdadeira “corrida de protocolo”, favorece empresas com maior proximidade geográfica ou capacidade de apresentação imediata dos documentos, viola a isonomia, compromete a impessoalidade e gera insegurança jurídica quanto ao efetivo critério de convocação.

A impugnante destacou, ainda, a existência de contradição interna entre os itens 2.5 e 11.1 do edital e o item 6.1.7 do Termo de Referência, justamente porque o corpo principal do edital adota a ordem de inscrição como critério de convocação, ao passo que o anexo técnico menciona distribuição por rodízio.

Na impugnação, foi argumentado que o critério cronológico, quando utilizado isoladamente como parâmetro de distribuição de demanda, é incompatível com a própria natureza do credenciamento, por poder gerar preferência continuada aos primeiros credenciados e esvaziar o caráter não excludente do procedimento. A peça também apontou risco de direcionamento velado, dificuldade de fiscalização e ausência de critério objetivo suficientemente claro para assegurar tratamento equânime entre todos os habilitados.”

Em resposta, porém, o município posicionou-se pela manutenção integral dos termos do edital (peça n.º 8), com destaque para o seguinte trecho da decisão proferida pela senhora agente de contratação:

“Na prática, o rodízio ocorre respeitando a ordem de credenciamento, de forma organizada e transparente. Assim, quando houver necessidade de cobertura de plantões ou prestação do serviço, será inicialmente convocado o primeiro credenciado na ordem de inscrição. Caso este não tenha disponibilidade para atender a demanda naquele momento específico, a convocação será direcionada ao segundo credenciado, e assim sucessivamente. Na impossibilidade do segundo assumir a demanda, será chamado o terceiro, depois o quarto, e assim por diante, respeitando sempre a ordem de credenciamento.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nessas condições, postula liminarmente a suspensão do andamento do credenciamento, cuja data de abertura ocorreu no último dia 13 de abril, e ao final que este Tribunal de Contas determine ao município que proceda à correção dos termos editalícios questionados e consequente republicação do instrumento convocatório.

Visando subsidiar o juízo de admissibilidade do expediente, solicitei esclarecimentos preliminares ao ente municipal¹, os quais foram prestados à peça n.º 18, cumprindo transcrever a passagem abaixo:

Atendendo pontualmente ao quanto solicitado por este Egrégio Tribunal no Despacho nº 405/26, o Município de Renascença esclarece que as unidades de mensuração da demanda estão devidamente tipificadas no Termo de Referência (Anexo I do Edital), sob a rubrica "UND", que corresponde à unidade de plantão individual. A adoção desse parâmetro de mensuração não é apenas uma escolha técnica, mas um imperativo de planejamento que permite à Secretaria Municipal de Saúde quantificar com precisão o esforço assistencial necessário para a cobertura das escalas da Unidade Básica de Saúde, convertendo a necessidade pública em um quantitativo objetivo e auditável de serviços a serem contratados.

A estrutura do edital detalha os itens de plantão de forma minuciosa, garantindo que cada "UND" possua características específicas de duração, dia e horário de execução, conforme se observa no planejamento técnico do Município. Exemplificativamente, o Item 1 define 01 unidade como um plantão realizado de segunda a sexta-feira, das 07h30 às 11h30; o Item 2 abrange o período das 13h00 às 17h00; o Item 6 contempla unidades de 12 horas para finais de semana e feriados; e o Item 7 refere-se ao plantão noturno, das 19h00 às 01h00. Essa especificação pormenorizada permite que o objeto seja cindível e distribuível,

¹ Examinando-se o conteúdo do edital do Chamamento Público e da resposta fornecida pela administração contratante, nota-se que de fato não resta claro o que se entende por “disponibilidade para atendimento da demanda” nem quais são as unidades de mensuração - como por exemplo “x” horas de plantões médicos prestados ou “x” meses de prestação do serviço - para fins de realizar a contratação paralela e a repartição e rodízio entre os interessados credenciados. Da maneira como se encontram definidas as regras editalícias, em princípio há margem para que unicamente a empresa credenciada inscrita em primeiro lugar preste a integralidade dos plantões médicos desejados pelo ente municipal caso disponha de condições para “atender à demanda”. (Despacho nº 405/26-GCDA).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

afastando qualquer risco de contratação por blocos genéricos de horas que pudessem favorecer a aglutinação indevida de demanda por um único credenciado.

Quanto ao conceito de disponibilidade, este Município esclarece que tal verificação ocorre de forma dinâmica e imediata no ato da convocação de cada unidade de plantão. Diferente do que sugeriu a denúncia, a disponibilidade não é um estado permanente ou uma promessa genérica de prestação de serviços, mas a confirmação concreta de que a empresa credenciada possui escala profissional apta a cobrir aquele plantão específico no dia e horário requisitados. Havendo a concordância e a disponibilidade da empresa convocada conforme a ordem cronológica, esta executará exclusivamente a unidade convocada, encerrando-se aquele ciclo de chamamento para que a próxima unidade seja ofertada ao credenciado subsequente na fila.

O argumento central da denúncia, fundamentado na suposta ocorrência de uma "corrida de protocolo" que resultaria na aglutinação de todas as vagas ao primeiro fornecedor, carece de amparo fático e jurídico diante da sistemática de convocação unitária adotada por este Município. O Chamamento Público nº 001/2026 estabelece que cada empresa credenciada será convocada para executar exclusivamente uma unidade de plantão por vez. Esse mecanismo operacional garante que, após o atendimento de uma demanda específica, a próxima convocação siga rigorosamente a ordem cronológica, assegurando a alternância material e impedindo que o primeiro inscrito absorva o saldo total de serviços enquanto houver outros credenciados aptos.

A demonstração de que o primeiro credenciado não possui qualquer primazia de exclusividade reside na própria natureza cíclica do rodízio implementado. No momento em que surge a necessidade de cobertura de um plantão, a Administração consulta o primeiro da lista; havendo disponibilidade e execução do serviço, o ciclo de convocação para a unidade subsequente reinicia-se buscando o próximo interessado na ordem de credenciamento. Portanto, a ordem cronológica de inscrição funciona apenas como um marco inicial objetivo e impessoal para o estabelecimento da fila de chamamento, e não como um critério que esvazia o caráter não excludente do procedimento. Pelo contrário, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manutenção dessa ordem assegura que todos os habilitados tenham a legítima expectativa de serem convocados em intervalos regulares e previsíveis.

Sob a ótica da Lei nº 14.133/2021, o regime de credenciamento para contratação paralela e não excludente exige a adoção de critérios objetivos de distribuição da demanda sempre que o objeto não permitir a contratação imediata de todos. O modelo adotado pelo Município de Renascença cumpre integralmente esse requisito ao afastar a discricionariedade subjetiva do gestor no ato da convocação. Ao vincular o chamamento a uma unidade de plantão por vez e respeitar a fila pública de inscritos, a Administração garante a igualdade de oportunidades e a impessoalidade, princípios que seriam vulnerados justamente se o Município ignorasse a ordem cronológica para realizar escolhas baseadas em critérios não previstos no edital.

Nesse sentido, a tese de que a ordem de protocolo prejudicaria a isonomia ou a competitividade é prontamente refutada pela transparência do sistema. O que a denunciante rotula como "corrida de protocolo" é, na realidade, a utilização de um critério cronológico de prioridade que é amplamente aceito no Direito Administrativo como forma de organizar o acesso a oportunidades públicas, desde que acompanhado, como no presente caso, de regras de alternância que impeçam o monopólio e garantam a rotatividade material entre os credenciados.

Assim, a conjugação entre a ordem cronológica de inscrição e a execução em rodízio unitário assegura que o credenciamento de Renascença atenda tanto à eficiência administrativa — garantindo que a UBS nunca fique desassistida — quanto à isonomia material. A dinâmica de "um plantão por vez" é a barreira técnica que torna impossível a aglutinação de demandas criticada pela representante, tornando o certame plenamente hígido e auditável sob qualquer perspectiva de controle externo. A Administração garante que a ordem de protocolo serve exclusivamente como ponto de partida para um fluxo contínuo e equitativo de distribuição de plantões, respeitando a posição de cada habilitado sem jamais permitir que o tempo de inscrição se converta em privilégio de exclusividade.

A pretensão cautelar formulada pela empresa denunciante carece dos requisitos indispensáveis à sua concessão, notadamente diante do pleno afastamento da plausibilidade do direito invocado após os esclarecimentos técnicos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestados por este Município. A alegação de "corrida de protocolo" e de risco de monopólio do objeto pelo primeiro credenciado não resiste à análise da dinâmica de convocação unitária estabelecida no edital. Como demonstrado, o sistema garante que cada empresa execute apenas um plantão por vez, forçando a rotatividade material e a alternância entre os habilitados. Dessa forma, a fumaça do bom direito, que sustentaria uma intervenção suspensiva deste Tribunal, encontra-se totalmente esvaziada pela prova de que o Município adotou critérios objetivos e auditáveis de distribuição de demanda, em estrita observância à Lei nº 14.133/2021.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Analisando-se o cenário fático-jurídico descortinado, ante a existência de indícios de irregularidades conforme se infere da petição de ingresso e dos documentos comprobatórios que a acompanham (peças n.ºs 6-10), verifico que os fatos relatados merecem exame por parte desta Corte de Contas, motivo pelo qual RECEBI a presente representação.

Observo que houve o preenchimento dos requisitos previstos nos artigos 30 e 32 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e nos artigos 275, 277 e 282 do Regimento Interno.

A explicação fornecida pela senhora Prefeita Municipal é válida em termos teóricos e jurídicos. Entretanto, mostra-se desamparada frente à realidade do caso em concreto, visto que a partir da leitura das cláusulas do edital do chamamento público e respectivos anexos (peça n.º 6) não é possível encontrar onde ficou estabelecido que "cada empresa credenciada será convocada para executar exclusivamente uma unidade de plantão por vez", bem como não se extraem do instrumento convocatório informações para concluir que "o sistema garante que cada empresa execute apenas um plantão por vez, forçando a rotatividade material e a alternância entre os habilitados".

Em relação à cautelar pretendida, em juízo preliminar tenho que razão igualmente assiste à empresa requerente para fins de deferimento da medida.

O prosseguimento do credenciamento nos moldes atuais traz incerteza quanto à efetiva caracterização do procedimento de contratação paralela e não excludente previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos - art. 79, I -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e implica prejuízo ao erário do município na medida em que acarretará desperdício de tempo, trabalho e de recursos públicos diante da alta probabilidade de ser determinado à administração local que proceda à anulação/refazimento do ato.

Desta forma, com fundamento nos arts. 53, § 2º, IV, da Lei Orgânica, e 282, § 1º, do Regimento Interno, por meio do Despacho nº 537/26, **acolhi o pedido de expedição de medida cautelar em face do Município de Renascença, para o fim de determinar a imediata suspensão do andamento do Chamamento Público n.º 01/2026.**

Frente ao exposto, VOTO:

I – Pela homologação do Despacho nº 537/26, que determinou a imediata suspensão do andamento do Chamamento Público nº 01/2026;

II – Publicada a decisão, encaminhe-se os autos à Diretoria de Protocolo para controle de prazo.

III – Decorrido o prazo para defesa, com ou sem resposta das partes, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para instrução e ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas para emissão de parecer.

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. Homologar o Despacho n.º 537/26 - GCDA, que determinou a imediata suspensão do andamento do Chamamento Público n.º 01/2026;

II. Publicada a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para controle de prazo.

III. Decorrido o prazo para defesa, com ou sem resposta das partes, encaminhar o feito à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instrução e ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas para emissão de parecer.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI, e a Conselheira Substituta MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 14 de maio de 2026 – Sessão Virtual nº 7.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente