TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	396358/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	CAPITAL MEDICA LTDA, GETULIO GONCALVES NETO, MARGARIDA MARIA SINGER, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, SCHEILA MARIA GRACZYK TAKAYASU
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1086/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de São José dos Pinhais. Pregão Eletrônico n.º 54/2025. Oxigenoterapia domiciliar. Alegações de habilitação irregular da empresa vencedora e de respostas contraditórias às impugnações. Objeto contratual materialmente restrito à locação, instalação, manutenção e orientação técnica de uso de equipamentos, sem transferência à contratada de atividade clínico-assistencial domiciliar. Compatibilidade suficiente entre o ramo de atividade da vencedora e o objeto licitado. Parecer informativo do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional encaminhado informalmente por *e-mail* que, ainda que considerado, não altera a moldura material do caso. Exigência de correspondência literal entre Classificação Nacional de Atividades Econômicas e cada expressão do termo de referência que configuraria formalismo excessivo e restrição indevida à competitividade. Respostas administrativas contraditórias quanto à subcontratação. Violação pontual ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Ausência de demonstração de favorecimento, prejuízo concreto ao resultado do certame ou dano aos cofres públicos. Parcial procedência. Recomendação.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação da Lei de Licitações** formulada pela empresa **CAPITAL MÉDICA LTDA.**[1], em face do **Município de São José dos**

[1] **REPRESENTANTE**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X

Pinhais[2], noticiando supostas irregularidades no **Pregão Eletrônico n.º 54/2025**, cujo objeto consiste em registro de preços destinado à contratação de empresa especializada em locação, instalação e manutenção de equipamentos de ventilação portátil para oxigenoterapia domiciliar prolongada com manutenção preventiva e corretiva.

A **REPRESENTANTE** sustentou, em síntese, que a empresa vencedora, Zanatta Equipamentos Médicos Ltda., não teria habilitação jurídica compatível com o objeto, por deter Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) voltada à locação de equipamentos médicos sem operador, sem previsão de atividade assistencial ou de atendimento domiciliar; que o recurso administrativo teria sido indeferido sem adequada consideração do parecer do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (COFFITO); e que houve respostas contraditórias, no curso das impugnações ao edital, acerca da possibilidade de subcontratação.[3]

Por meio do **Despacho n.º 665/25 - GCFSC**[4], determinei a emenda à inicial, diante da ausência de documento de identificação do sócio administrador e de cópia do contrato social da empresa — irregularidade formal saneada pela **REPRESENTANTE** na sequência[5].

Na decisão subsequente, consubstanciada no **Despacho n.º 914/25 - GCFSC**, recebi a presente Representação da Lei de Licitações para exame de mérito e deixei de apreciar o pedido cautelar, por ter sido formulado de modo genérico e sem fundamentação concreta. Na mesma oportunidade, determinei a inclusão, na autuação, do **Município de São José dos Pinhais**, da prefeita **Margarida Maria Singer** e da pregoeira **Scheila Maria Graczyk Takayasu**, bem como a citação das partes para apresentação de contraditório.[6]

A pregoeira **Scheila Maria Graczyk Takayasu** apresentou manifestação, defendendo a regularidade do certame, a compatibilidade da atuação da vencedora com o objeto licitado, a inexistência de atividade clínico-assistencial no

---

[2] **Representado(a)**.
[3] Peça 2.
[4] Peça 4.
[5] Peça 8.
[6] Peça 10.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X

escopo contratual e a ausência de vício nas respostas administrativas.[7]

O **Município de São José dos Pinhais** e a prefeita **Margarida Maria Singer**, por sua vez, suscitaram preliminar de perda superveniente do interesse processual, em razão da adjudicação e homologação do certame, e, no mérito, também pugnaram pela improcedência da Representação[8]. Juntaram, além disso, parecer técnico-administrativo da Secretaria Municipal de Saúde[9], o termo de adjudicação e homologação[10], o edital do certame[11], a ata de julgamento do recurso administrativo[12] e demais documentos do procedimento licitatório[13].

Após o contraditório, a **REPRESENTANTE** apresentou nova manifestação, insistindo em que o parecer informativo emitido pelo Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional havia sido encaminhado por *e-mail* antes da homologação e que sua análise competia à **Representada**, além de reiterar a tese de incompatibilidade material entre o objeto e a atividade da vencedora.[14]

Em seguida, por meio do **Despacho n.º 1463/25 - GCFSC**, admiti essa documentação extemporânea, por entender que poderia contribuir para o esclarecimento do feito, e determinei nova intimação dos **Representados**[15] para apresentação de tréplica.[16]

Sobrevieram, então, nova manifestação da pregoeira **Scheila Maria Graczyk Takayasu**, reafirmando que o parecer do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional não foi formalmente juntado ao processo licitatório e que a condução do certame observou os parâmetros editalícios e legais[17]; e do **Município de São José dos Pinhais** e da prefeita **Margarida Maria Singer**, no mesmo sentido, acompanhada de memorando interno da Secretaria Municipal de Saúde, que reforçou a natureza técnico-operacional do objeto contratado e a inexistência de atuação clínica da empresa vencedora[18].

---

[7] Peça 20.
[8] Peça 22.
[9] Peça 23.
[10] Peça 24.
[11] Peça 25.
[12] Peça 26.
[13] Peças 27 a 29.
[14] Peça 31.
[15] Município de São José dos Pinhais, Margarida Maria Singer (prefeita) e Scheila Maria Graczyk Takayasu (pregoeira).
[16] Peça 33.
[17] Peça 40.
[18] Peças 42 e 43.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X

Conclusivamente, a **Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar** (Instrução n.º 105/26 - CAIS) opinou pela parcial procedência da Representação, limitadamente ao ponto relativo à resposta contraditória acerca da subcontratação, com expedição de recomendação ao município **Representado**, "*para que, em futuras licitações, adote procedimento interno para revisão técnica e jurídica de todos os pareceres e respostas em licitações, garantindo alinhamento integral ao Edital e à Lei n.º 14.133/21, conforme item 2.2*".[19]

O **Ministério Público de Contas** (Parecer n.º 96/26 - 1PC), em parecer convergente, acompanhou esse entendimento.[20]

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Logo de início destaco que a preliminar de perda superveniente do interesse processual **não** merece acolhimento.

Embora o certame já tivesse sido adjudicado e homologado quando do exame de mérito desta Representação da Lei de Licitações, isso, por si só, não esgota a utilidade da atuação deste Tribunal. O controle externo previsto na Lei Federal n.º 14.133/2021, especialmente em seu art. 170, § 4º[21], e disciplinado, no âmbito desta Corte, pelos arts. 30[22] e 32[23] da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, não se limita à sustação liminar do certame ou à invalidação imediata do

---

[19] Peça 47.
[20] Peça 48.
[21] **Art. 170.** Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei. (...)
§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.
[22] **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.
[23] **Art. 32.** A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas:
I – obrigatoriamente pelos responsáveis dos controles internos dos órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, sob pena de serem solidariamente responsabilizados;
II – por comunicação de irregularidades subscritas por qualquer autoridade judiciária estadual ou federal, dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, pelos Poderes Executivo e Legislativo;
III – através de comunicação encaminhada pelo Tribunal de Contas da União ou órgãos da União Federal em relação às atividades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado;
IV – por ato encaminhado pela Assembleia Legislativa do Estado, através de seu Presidente ou comissões permanentes, especiais ou de investigação, em relação à administração pública estadual ou municipal;
V – em função de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito ou Comissão Especial, instauradas e concluídas pelos Poderes Legislativos Municipais, desde que contendo conclusões específicas e a comprovação das medidas efetivamente adotadas ou recomendadas nos respectivos relatórios;
VI – por meio de outras medidas previstas em Regimento Interno ou outros atos normativos do Tribunal de Contas do Estado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X

resultado. Também alcança a verificação de legalidade, a prevenção de repetição de impropriedades e a emissão de providências orientativas, quando presentes falhas que, embora não contaminem materialmente o resultado, mereçam correção institucional.

Noutras palavras, a superveniência da homologação não retira, por si, a utilidade desta Representação da Lei de Licitações, sobretudo quando ainda subsiste controvérsia objetiva sobre a conformidade do procedimento licitatório com o edital e com a Lei Federal n.º 14.133/2021. **Afasto**, portanto, a preliminar.

No mérito, a primeira controvérsia diz respeito à alegada incompatibilidade entre o ramo de atividade da empresa vencedora e o objeto licitado.

Aqui, a meu ver, a chave hermenêutica correta não está em exigir identidade literal plena entre a Classificação Nacional de Atividades Econômicas da empresa e cada expressão empregada no edital, mas sim em aferir, à luz da realidade concreta da contratação, se a vencedora detinha aptidão material e jurídica para executar o objeto efetivamente licitado. E a resposta, neste ponto, é **positiva**.

O edital e o termo de referência, lidos em conjunto, revelam que a contratação tinha por núcleo material a locação, a instalação e a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de ventilação portátil, com visitas regulares destinadas à verificação de uso, adaptação operacional do equipamento, emissão de relatório e orientação quanto ao seu funcionamento.[24] Não se extrai do instrumento convocatório, nem da prova produzida nos autos, que a contratada assumiria atividade clínico-assistencial domiciliar em substituição às equipes públicas de saúde.

Ao contrário, conforme indicado pelas defesas apresentadas pela pregoeira, pelo município, pela prefeita e pela própria Secretaria Municipal de Saúde, o acompanhamento clínico dos pacientes permaneceria sob responsabilidade das equipes do Serviço de Atenção Domiciliar e da rede pública municipal, cabendo à contratada atividade eminentemente técnica e operacional

[24] Edital do Pregão Eletrônico n.º 54/2025 (peça 25).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X

ligada ao equipamento.[25] Esse dado é decisivo.

Se assim é, então a premissa central da **REPRESENTANTE** perde consistência. O parecer do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional — ainda que tomado em sua máxima extensão argumentativa — parte da compreensão de que a empresa contratada realizaria atividade de avaliação, adaptação e acompanhamento do paciente em moldes clínicos ou fisioterapêuticos. Essa, porém, **não** é a fotografia material que emerge dos autos.

E aqui reside ponto importante. Não me parece adequado premiar um formalismo invertido, no qual se pretende desconstituir a higidez do certame não porque a realidade contratual revele desvio material do objeto, mas porque se exige correspondência literal entre o cadastro econômico da empresa e uma leitura maximalista, e não comprovada, do termo de referência. A atividade econômica da vencedora, voltada à locação e manutenção de equipamentos médicos, somada à demonstração de qualificação técnica exigida no edital e à comprovação de profissionais habilitados para o suporte técnico previsto, revela compatibilidade suficiente com a obrigação contratada.[26]

Também não visualizo nulidade autônoma na circunstância de o parecer informativo emitido pelo Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional ter sido encaminhado informalmente por *e-mail* antes da homologação. A documentação acostada pela **REPRESENTANTE** indica, de fato, que houve comunicação eletrônica com a pregoeira **Scheila Maria Graczyk Takayasu** e posterior resposta informando que os recursos estavam sob análise jurídica.[27] Não reputo prudente ignorar esse dado fático. Todavia, mesmo superando a discussão formal sobre protocolo, a conclusão permanece a mesma: o conteúdo do parecer não altera o enquadramento material do objeto, nem transforma orientação técnica de uso e funcionamento de equipamento em prestação clínico-assistencial privativa de fisioterapeuta.

Dito de outro modo, ainda que se reconheça que o documento chegou ao conhecimento da Administração **Representada** por via informal, isso **não**

[25] Peças 20, 22, 23 e 43.
[26] Peças 20, 23 e 26.
[27] Peça 31.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X

basta para infirmar a legalidade da habilitação, porque a tese nele veiculada não se ajusta, de forma convincente, à natureza efetiva da contratação. **Não houve, portanto, omissão apta a viciar o resultado do certame**, mas apenas divergência de compreensão sobre a extensão do objeto licitado — divergência essa que, a meu sentir, deve ser resolvida a favor da leitura material dos autos e da preservação da competitividade.

A segunda controvérsia, contudo, enseja solução diversa.

O edital previu de modo expresso a vedação à subcontratação total ou parcial do objeto.[28] Essa diretriz foi, inclusive, invocada pela municipalidade **Representada** em parte de suas manifestações. Ocorre que, em resposta a impugnação apresentada por outras empresas participantes, houve posicionamento administrativo no sentido de admitir subcontratação parcial, desde que observadas determinadas condições.[29]

Aqui, entendo que a impropriedade efetivamente se configurou. Ainda que se trate de resposta emitida em sede de esclarecimento ou impugnação, e não de alteração formal do edital, não se pode ignorar que a **Administração Pública deve guardar plena coerência entre o instrumento convocatório e as respostas oficiais prestadas aos licitantes**. A vinculação ao instrumento convocatório, prevista no art. 5º da Lei Federal n.º 14.133/2021[30], impõe justamente que o conteúdo normativo do edital não seja relativizado por manifestações administrativas contraditórias.

Essa inconsistência, a toda evidência, não é desejável. Ela compromete a **clareza comunicacional** do certame e pode gerar **insegurança interpretativa** entre os licitantes. Nesse ponto, portanto, assiste razão à **REPRESENTANTE**.

Ainda assim, a resposta do controle externo deve observar proporcionalidade e aderência à realidade do caso concreto. **Não** se demonstrou

[28] Peça 25.
[29] Peças 2, 47 e 48.
[30] **Art. 5º** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X

nos autos que essa contradição pontual tenha efetivamente alterado a formulação das propostas, favorecido licitante específico, modificado o julgamento, contaminado a habilitação da vencedora ou produzido dano aos cofres públicos. A impropriedade existiu, mas no plano da comunicação administrativa e do alinhamento interno das respostas, e **não como vício material** apto, por si só, a impor anulação do certame ou sancionamento pessoal dos agentes envolvidos.

É precisamente nesses casos que o controle externo deve preferir, quando suficiente, sua feição orientativa à meramente punitiva. A resposta adequada, aqui, é reconhecer a falha, sem desconstituir o resultado licitatório, e expedir recomendação para que o município **Representado** adote procedimento interno de revisão técnica e jurídica das respostas a impugnações e pedidos de esclarecimento, de modo a assegurar, nos futuros certames, alinhamento integral entre edital, manifestações técnicas e orientações administrativas.

Essa solução preserva a verdade real do caso, não favorece formalismos estéreis, não ignora a impropriedade efetivamente verificada e, ao mesmo tempo, evita resposta sancionatória desproporcional diante da ausência de dolo, erro grosseiro ou prejuízo concreto.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO**:

1) pelo afastamento da **preliminar** de perda superveniente do interesse processual;

2) pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei de Licitações, apenas para reconhecer a impropriedade consistente na emissão, em sede de resposta administrativa a impugnação do certame, de orientação incompatível com a vedação editalícia de subcontratação; e

3) pela expedição de **recomendação** ao **Município de São José dos Pinhais** para que, em futuras licitações, adote procedimento interno de revisão técnica e jurídica de pareceres, respostas a impugnações e esclarecimentos, assegurando alinhamento integral entre o edital, seus anexos e as manifestações

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X

administrativas oficialmente divulgadas.

Com o trânsito em julgado, encerre-se o processo[31], com o respectivo arquivamento dos autos[32] na Diretoria de Protocolo.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – Afastar a **PRELIMINAR** de perda superveniente do interesse processual;

II – julgar **PROCEDENTE EM PARTE** a presente Representação da Lei de Licitações, apenas para reconhecer a impropriedade consistente na emissão, em sede de resposta administrativa a impugnação do certame, de orientação incompatível com a vedação editalícia de subcontratação; e

III – expedir **RECOMENDAÇÃO** ao Município de São José dos Pinhais para que, em futuras licitações, adote procedimento interno de revisão técnica e jurídica de pareceres, respostas a impugnações e esclarecimentos, assegurando alinhamento integral entre o edital, seus anexos e as manifestações administrativas oficialmente divulgadas;

---

[31] *Regimento Interno.* **Art. 398.** (...) § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

[32] *Regimento Interno.* **Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X

IV – determinar, após o trânsito em julgado, o encerramento do processo[33], com o respectivo arquivamento dos autos[34] na Diretoria de Protocolo.

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 Ordinária Virtual nº 7.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

[33] *Regimento Interno.* **Art. 398.** (...) § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.
[34] *Regimento Interno.* **Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.OD3X