TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	713329/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
INTERESSADO:	ANA CLAUDIA IEDOWSKI, JOSIAS PEREIRA DA CRUZ, LEONE PIERIN NETO, LUIZ GOULARTE ALVES, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1701/26 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Contratação de serviço de assistência à saúde. Suposta inadequação do modelo de contratação adotado e omissão quanto ao número de vidas consideradas no orçamento e à duplicidade de coberturas. Inocorrência. Ausência de encaminhamento dos contratos com as subcontratadas. Regularidade. Inversão indevida das fases de licitação. Não identificada. Estabelecimento do índice de reajustamento de preço do contrato com data-base vinculada à data da assinatura do contrato. Desacordo com a Lei de Licitações. Procedência parcial. Determinação.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação da Lei de Licitações (peça 2) apresentada por **Ana Claudia Iedowski** em face do Edital de Pregão Eletrônico n.º 593/2024 promovido pela **Secretaria de Estado da Administração e da Previdência**, cujo objeto é a "*contratação de serviço de assistência à saúde aos servidores públicos civis efetivos e militares, ativos, aposentados, seus dependentes, bem como os pensionistas do Estado do Paraná, conforme especificações estabelecidas neste edital e anexos*" (peça 2, fl. 14).

De acordo com a Representante, o modelo de contratação previsto em edital adota o sistema de capitação, no qual a contratada recebe valor fixo mensal por beneficiário, independentemente do número de atendimentos realizados, o que, em tese, acarreta graves implicações éticas e assistenciais, na medida em

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

que transfere o risco econômico do contrato para os médicos e prestadores do serviço, criando incentivo à redução de atendimentos e gerando risco de subcontratação.

Argumentou que o modelo adotado conflitaria com o Código de Ética Médica, estando em desacordo com o Parecer n.º 20/2025 do Conselho Federal de Medicina, de maneira que, de acordo com a Representante, o edital de licitação afrontaria os princípios licitatórios da legalidade, moralidade, isonomia, competitividade, eficiência e economicidade.

Além disso, a Representante relatou que, supostamente, o edital seria omisso quanto ao número total de vidas consideradas para a formação do preço e dimensionamento do valor contratual.

Também estaria incluído no edital o atendimento de todos os servidores públicos civis e militares, abrangendo expressamente os policiais militares e bombeiros militares, categorias essas que já seriam atendidas diretamente pelo Hospital da Polícia Militar do Paraná, de maneira que defendeu a ocorrência de violação ao princípio da economicidade e possível dano ao erário, uma vez que o referido hospital seria custeado com recursos públicos estaduais.

Por todo o exposto, a Representante pleiteou o seguinte (peça 2, fl. 4):

1. O recebimento e processamento da presente Representação, nos termos do art. 113, §1°, da Lei n° 14.133/2021;

2. A concessão de medida cautelar, para: a) suspender o andamento do Pregão Eletrônico n° 593/2024 - SEAP/DECON, enquanto persistirem as irregularidades apontadas; ou, caso já tenha ocorrido a homologação, suspender a assinatura do contrato ou o início de sua execução, até que sejam sanadas as falhas identificadas;

3. A intimação da SEAP/DECON para apresentar esclarecimentos e, se for o caso, promover a retificação do edital ou sua republicação, corrigindo: a) o modelo de remuneração por capitação, incompatível com o Código de Ética Médica; e b) o número de beneficiários considerados, excluindo ou ajustando os militares já

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

amparados pelo Hospital da Polícia Militar;

4. A remessa dos autos ao Ministério Público junto ao TCE/PR, para apuração de eventuais responsabilidades;

5. Ao final, o julgamento pela procedência da presente representação, declarando irregular o Edital do Pregão Eletrônico n° 593/2024 (ou, se já assinado, o respectivo contrato), com determinação de anulação ou adequação à legislação e aos princípios da moralidade, legalidade e economicidade.

Por meio do **Despacho n.º 1708/25 – GCFSC** (peça 9), previamente ao juízo de admissibilidade, determinei a intimação da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, na pessoa de seu representante legal, e do Agente de Contratação responsável pelo Pregão Eletrônico, Josias Pereira da Cruz, para apresentarem manifestação preliminar.

A **Secretaria de Estado da Administração e da Previdência** apresentou sua manifestação preliminar à peça 12, na qual nega o risco de subcontratação ou violação ao Código de Ética Médica, sob o argumento de que o Sistema de Assistência à Saúde (SAS) é uma entidade de autogestão pública[1], que não admite, sob nenhuma hipótese, interferência política ou pecuniária na condução dos respectivos tratamentos. Sustentou que a escolha do melhor meio diagnóstico, terapêutico ou assistencial não é condicionada a restrições administrativas ou financeiras, sendo mantida sua ordem exclusivamente técnica e a cargo do profissional responsável pelo atendimento.

Quanto ao modelo remuneratório adotado, a Secretaria defende que a orientação do Conselho Regional de Medicina, trazida na petição inicial, versaria exclusivamente sobre as operadoras de planos privados de saúde, cujas finalidades são comerciais, e as quais estão sujeitas à Lei Federal n.º 9656/1998 e às regras de mercado reguladas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), não se aplicando ao Sistema de Assistência à Saúde (SAS).

Em relação aos policiais e bombeiros militares, defende que não há

[1] Regulamentada pelo Anexo I do Decreto Estadual n.º 8887/2010.

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

duplicidade de cobertura ou dano ao erário, pois o Hospital da Polícia Militar ofertaria atendimento apenas aos profissionais lotados na macrorregião de Curitiba, cabendo ao Sistema de Assistência à Saúde atender as demais regiões.

Por meio do **Despacho n.º 1782/25 – GCFSC** (peça 20), recebi a presente Representação da Lei de Licitações, determinando a citação da Secretária de Estado da Administração e da Previdência, na pessoa de seu representante legal, bem como dos interessados Luiz Goularte Alves, Secretário de Estado da Administração e da Previdência; Leone Pierin Neto, responsável pelo do Termo de Referência; e Josias Pereira da Cruz, agente de contratação que conduziu o certame.

Além disso, previamente à análise do pedido cautelar, determinei a remessa dos autos à 4ª Inspetoria de Controle Externo para manifestar-se quanto à eventual paralisação do certame.

A **Representante** anexou cópia de documentação, em tese, acostada ao Pregão Eletrônico (peças 22 e 23), sustentando, suscintamente, que o Hospital da Cruz Vermelha (vencedora da macrorregião de Curitiba) não apresentou os contratos firmados em relação à subcontratação dos serviços assistenciais de algumas especialidades; contudo, em sede de recurso administrativo, foi decidido que os contratos deveriam ser apresentados antes da assinatura do novo contrato, após a homologação do Pregão, arguindo assim uma possível flexibilização do momento da habilitação técnica prevista em edital.

Além disso, sustentou que, pelo objeto do contrato tratar da assistência à saúde, existiria um vício no edital, pois, em tese, a fase de habilitação técnica deveria anteceder a fase das propostas.

Por fim, arguiu que o novo contrato não prevê nenhum tipo de reajuste em menos de 12 (doze) meses, o que criaria considerável risco de precarização da prestação do serviço, tendo em vista a correção inflacionária para o ano de 2026.

Na sequência, a **4ª Inspetoria de Controle Externo**, por meio da Instrução n.º 1/26 – 4ICE (peça 29), opinou pelo indeferimento da medida liminar pleiteada, por compreender inexistentes os elementos para sua concessão.

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

O agente de execução, **Leone Pierin Neto**, apresentou seu contraditório à peça 34. Sustentou que o modelo de contratação de capitação, previsto em edital, foi adotado pelo Estado do Paraná para implantação do Sistema de Assistência à Saúde (SAS). Quanto ao valor *per capita*, foi definido por: cálculo atuarial, realizado no ano de 2002, cuja base de cálculo analisou o perfil da população potencialmente beneficiária do sistema; indicadores de utilização divulgados por operadoras na saúde suplementar (Agência Nacional de Saúde Suplementar); e custos praticados no mercado de saúde, exceto a rede pública.

Relatou que o referido sistema de pagamento sempre foi o modelo adotado pelo Sistema de Assistência à Saúde (SAS) e que, apenas recentemente, foi possível iniciar um processo de contratação de empresa para alterar esse modelo de remuneração. Assim, até a implementação de novo sistema, defendeu que o pagamento *per capita* permanece como o único modelo viável. Em relação ao número de vidas consideradas, são quantificadas a partir das vidas de cada região de referência, conforme dados fornecidos pelo sistema interno “SAS-W”.

Explicou que o sistema SAS-W difere as regiões por numeração própria, não sendo possível vincular beneficiários de sistemas diversos, de forma que não há como incluir os beneficiários do Hospital da Polícia Militar, não havendo que se falar em duplicidade de cobertura.

O interessado afirmou que o relatório de vidas gerado para a região de Curitiba, com referência para 02/2024, saiu com um total de 60.195 (sessenta mil cento e noventa e cinco), sendo subtraídas o quantitativo de vidas do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas e do Tribunal de Justiça, dado a existência de um termo de cooperação técnica entre os órgãos mencionados e a Secretaria de Administração e Previdência do Estado do Paraná. Na sequência, sobrariam os números de vidas dos demais órgãos, no total de 99.016 (noventa e nove mil e dezesseis), mesmo valor de vidas que consta no Pregão Eletrônico analisado.

Quanto à contratação do Hospital da Cruz Vermelha, relatou que a relação jurídica entre referida instituição e os prestadores subcontratados é de natureza estritamente privada. No entanto, para a referida subcontratação, é

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

necessária a prévia formalização do contrato administrativo entre o Hospital e a Administração Pública para lhe dar suporte, havendo até aquele momento apenas uma expectativa legítima de contratação.

Dessa maneira, o interessado defendeu que exigir que o Hospital firmasse contratos definitivos com os subcontratados, antes da assinatura do contrato administrativo, ensejaria um cenário de insegurança jurídica tanto ao Hospital, quanto aos subcontratados. Assim, o edital não estabeleceu tal exigência como condição para habilitação ou para a assinatura do contrato administrativo, de forma que foram respeitados os limites objetivos do instrumento convocatório.

Outrossim, ressaltou que não houve irregularidade no edital quanto à ordem das fases do procedimento licitatório, na medida em que a inversão das fases ocorreu de acordo com a autorização prevista no artigo 17, § 1º, Lei n.º 14.133/2021.

Quanto à alegação de falta de clareza na gestão de serviços complexos, como os atendimentos oncológicos, defende que foi adotado extremo rigor técnico na análise do objeto contrato, estando prevista no edital a possibilidade de subcontratação para viabilizar a execução de serviços especializados, sem prejuízo da responsabilidade integral da contratada perante a Administração Pública. Também foi realizada vistoria técnica *in loco*, que permitiu a verificação da capacidade operacional, estrutural e organizacional necessária à execução do contrato.

No que diz respeito à alegação de inexistência de previsão de reajuste em prazo inferior a 12 (doze) meses, sustentou que o reajuste de preços nos contratos administrativos observa critérios objetivos e marcos temporais claramente definidos, que não se confundem com a assinatura do contrato. Assim, aduz que "*a alegação de que a ausência de reajuste nos primeiros 12 meses da vigência contratual implicaria risco à execução do objeto ou à qualidade da prestação do serviço revela-se equivocada e desprovida de fundamento jurídico*".

A **Secretaria de Estado da Administração e da Previdência** acostou nos autos seu contraditório (peça 38), ratificando os termos da sua manifestação preliminar, oportunidade em que alegou a ocorrência de abuso do direito de representação pela parte representante, a qual, em tese, buscaria ter seus

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

interesses particulares atendidos com o presente feito, usando dela como verdadeiro sucedâneo recursal.

Por meu **Despacho n.º 92/26 – GCFSC** (peça 40), indeferi o pedido cautelar da Representante.

Na sequência o processo seguiu para apreciação de seu mérito, tendo a **4ª Inspetoria de Controle Externo** emitido a Instrução n.º 6/26 – 4ICE (peça 43), opinando pela parcial procedência desta Representação da Lei de Licitações. Em relação à arguida violação ao Código de Ética Médica, decorrente do modelo remuneratório previsto no edital, a Inspetoria observou que não há nenhum impedimento para escolha da remuneração *per capita*, por entender que não há limitações financeiras para os atendimentos, bem como considerando a estimativa de impactos para cada macrorregião, prevista no termo de referência.

Adicionalmente, a unidade técnica apontou que o modelo de pagamento proposto é o mais adequado ao caso, frente à celeridade que o objeto demanda, e atende aos princípios da eficiência, da eficácia, da razoabilidade e da economicidade, pois permite contratar um hospital já existente e preparado, pagando a ele um valor mensal por pessoa atendida, o que simplifica o processo de contratação e controle da Administração Pública.

Quanto à eventual duplicidade de cobertura aos policiais e bombeiros militares, que são atendidos pelo Hospital da Polícia Militar, a Inspetoria compreendeu que o ponto não procede.

Em relação à não apresentação, na fase de habilitação, dos contratos de subcontratação dos serviços assistenciais de certas especialidades, a unidade técnica afirmou que assiste razão à defesa, no sentido de que não há qualquer irregularidade. Relativamente à inversão das fases de licitação, entendeu que foi observada a regra geral prevista no art. 17, da Lei n.º 14.133/2021.

Quanto à ausência de previsão de reajuste antes do prazo de 12 (doze) meses, por outro lado, a 4ª Inspetoria compreendeu que a situação está em desacordo com o art. 25, § 7º, da Lei n.º 14.133/2021, que estabelece que a contagem do prazo para reajuste começa assim que elaborado o orçamento estimado da licitação – e não na assinatura do contrato, como realizado pela

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

Secretaria. Portanto, sobre esse item, a Inspetoria entendeu que procede a Representação, sugerindo a expedição de determinação para que o jurisdicionado corrija a cláusula contratual n.º 4.1, adequando a data-base.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n.º 120/26 – 2PC (peça 44), corroborou integralmente a 4ª Inspetoria de Controle Externo.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, em relação à preliminar suscitada pela defesa – no sentido de que a Representante agiu com abuso do direito de representação, ao anexar no processo reclamações alheias ao suscitado inicialmente em petição inicial, com o objetivo de ter seus interesses particulares atendidos com o presente feito – cumpre salientar que o artigo 170, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021 dispõe: "*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*". Dessa forma, tal circunstância eventual não constitui óbice para a análise do mérito da presente Representação.

Em relação ao mérito do feito, para melhor elucidação do caso, passo à análise individualizada das irregularidades suscitadas.

II.I. Da suposta inadequação do modelo de contratação adotado no edital, frente ao Código de Ética Médica

De acordo com o arguido pela Representante, com base no Parecer n.º 20/2025 do Conselho Federal de Medicina, o modelo de capitação adotado no edital – no qual a contratada recebe valor fixo mensal por beneficiário –, em tese, acarretaria risco de subcontratação e incentivo à redução dos atendimentos médicos, em conflito com o Código de Ética Médica.

O edital de licitação prevê a seguinte forma de remuneração à contratada:

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

> 3 **DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO**
> 3.1 Será adotado o modelo de capitação que consiste na descrição dos beneficiários às Macrorregiões – formadas por municípios do Estado, observados os critérios de proximidade e/ou acesso – e no pagamento de um valor per capita mensal à licitante vencedora, destinado a cobrir a assistência à saúde, ambulatorial e hospitalar, procedimentos clínicos e cirúrgicos e SADT. Os serviços assistenciais deverão estar disponíveis nos municípios pertencentes à Macrorregião de CURITIBA, especificados, conforme exigências técnicas, em Sede da Macrorregião e Mesorregião, na data determinada em Ordem de Serviço, emitida pelo Departamento de Saúde do Servidor, da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência.

(Peça 18, fl.16.)

O referido Parecer CFM n.º 20/2025[2], em seu teor, considera eticamente inaceitável o modelo de pagamento *per capita* implementado pelas operadoras de saúde, independentemente do número de consultas ou exames realizados, na medida em que há uma transferência do risco da operadora para o médico ou entidade prestadora, pois, na prática, quanto menor a quantidade de atendimento, maior é o ganho do médico ou da prestadora, gerando um conflito ético.

Sobre isso, embora válida a preocupação manifestada pela Representante, é importante destacar que o referido Parecer refere-se às operadoras de planos privados de saúde, que têm finalidade comercial, o que não é o caso do Sistema de Assistência à Saúde (SAS).

Além disso, o Parecer CFM n.º 20/2025 tem natureza ético-profissional, não detendo caráter normativo para a Administração Pública, de modo que não se estende, portanto, à relação jurídico-administrativa entre o Poder Público e a contratada.

Vale destacar que, no âmbito federal, a Portaria n.º 2.829/2024 do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos[3] consolidou o pagamento *per capita* como forma legítima de custeio da assistência à saúde suplementar de servidores ativos, inativos, dependentes e pensionistas, o que torna verossímil a compatibilidade de tal modelo com a gestão pública de pessoal e com a previsibilidade do gasto público.

[2] Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/pareceres/BR/2025/20_2025.pdf. Aceso em: 29 maio 2026.
[3] Fixa valor mensal *per capita* para a participação da União no custeio da assistência à saúde suplementar dos servidores públicos do Poder Executivo federal, dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima, na condição de ativos ou inativos, seus dependentes e os pensionistas.

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

Pelo exposto, compreendo que não há óbice legal para a forma de pagamento adotada pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, de forma que corroboro o entendimento técnico no sentido de que deve ser julgada **improcedente** a Representação da Lei de Licitações, nesse ponto.

II.II. Da alegada omissão quanto ao número de vidas consideradas no orçamento e da suposta duplicidade de cobertura aos policiais e bombeiros militares

Em sede de petição inicial, a Representante alegou que há omissão no edital quanto ao número de vidas consideradas na formação de preços do procedimento licitatório.

Além disso, relatou que o edital prevê o atendimento de todos os servidores públicos civis e militares, abrangendo também os policiais e bombeiros militares, categorias essas que seriam atendidas pelo Hospital da Polícia Militar do Paraná, em possível duplicidade de cobertura e consequente dano ao erário.

Contudo, como é possível observar no termo de referência do processo licitatório (peça 18, fls. 13 e 14), consta expressamente o número de vidas consideradas para a formação do preço:

1.4.3 Municípios e quantitativo de beneficiários que compõem a **Macrorregião de CURITIBA:**

Municípios	Número de Vidas
Adrianópolis	182
Agudos do Sul	171
Almirante Tamandare	1431
Antonina	640
Araucária	1462
Balsa Nova	317
Bocaiúva do Sul	260
Campina Grande do Sul	815
Campo Largo	2818
Campo Magro	350
Campo Mourão	1
Campo do Tenente	198

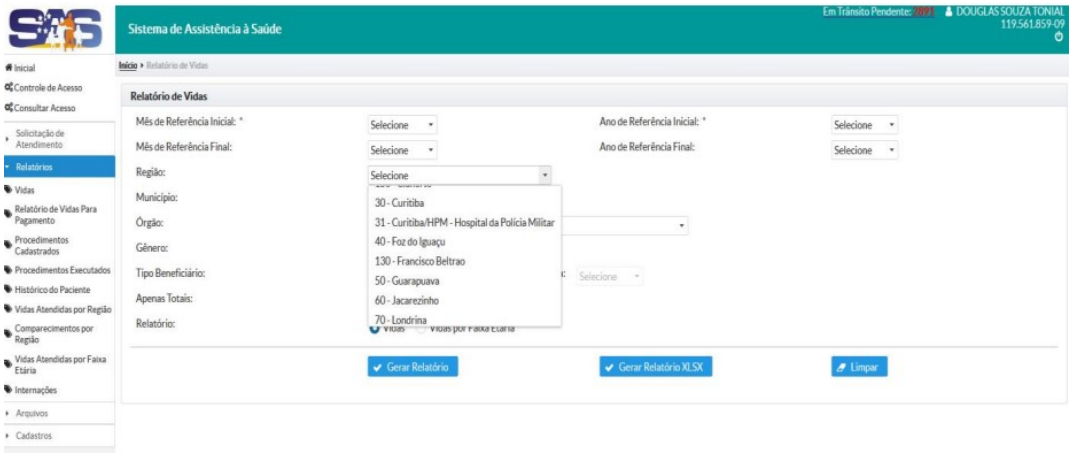
DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.XLUG

Cerro Azul	307
Colombo	3265
Contenda	304
Curitiba	58650
Doutor Ulysses	48
Fazenda Rio Grande	1216
Guaraqueçaba	237
Guaratuba	1230
Itaperuçu	235
Lapa	2165
Mandirituba	341
Maringá	4
Matinhos	1188
Morretes	540
Paranaguá	3626
Pinhais	2631
Piraquara	2331
Piên	166
Pontal do Paraná	955
Porto Amazonas	124
Quatro Barras	739
Quitandinha	335
Rio Branco do Sul	699
Rio Negro	782
Santo Antônio do Sudoeste	2
São José dos Pinhais	4358
Tijucas do Sul	233
Tunas do Paraná	59
Fora do Paraná	3601
TOTAL	**99.016**

De igual modo, consta que a quantidade de vidas calculada é estimada com base no relatório emitido no sistema SASW, o qual é alimentado pelo RH Paraná Meta4 – *software* de recursos humanos utilizado de maneira oficial pelo Governo do Paraná.

Outrossim, conforme demonstrado pela defesa, o próprio sistema difere as regiões, tendo o Hospital da Polícia Militar um código próprio, de modo que não há dupla cobertura dos beneficiários, já que o sistema faz essa separação (peça 34, fl. 4):

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



Dessa maneira, compreendo que as alegações da Representante não ficaram demonstradas, de forma que corroboro o entendimento técnico no sentido de que deve ser julgada **improcedente** a Representação da Lei de Licitações, também nesse ponto.

II.III. Da falta de apresentação, na fase de habilitação, dos contratos de subcontratação feitos pela empresa contratada

De acordo com as informações prestadas pela Representante às peças 22 e 23, o Hospital da Cruz Vermelha não apresentou, na fase de habilitação, os contratos firmados em relação à subcontratação dos serviços assistenciais das especialidades de UTI Pediátrica, UTI Neonatal, Internação Pediátrica, Internação Obstétrica, Centro Obstétrico e Pronto Atendimento Infantil.

Além disso, sustentou que, em sede de recurso administrativo, foi decidido que os contratos deveriam ser apresentados antes da assinatura do novo contrato, após a homologação do Pregão, arguindo, assim, uma possível flexibilização indevida do momento da habilitação técnica prevista em edital.

Em sede de defesa, os interessados defenderam que "*A subcontratação definitiva pressupõe a existência de um vínculo principal já constituído, capaz de conferir segurança jurídica, previsibilidade e concretude ao objeto contratado, o que somente ocorre após a assinatura do contrato administrativo*" e que "*a contratação dos subcontratados encontra-se diretamente*

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

vinculada à prévia formalização do contrato administrativo celebrado entre o Hospital Cruz Vermelha e a Administração Pública" (peça 34, fls. 7 e 8).

Assiste razão à defesa. Explico.

Primeiramente, não foi exigido no edital de licitação que, para comprovação da qualificação técnica da contratada (item 1.5 do edital, peça 15, fls. 162 e 163), as interessadas apresentassem os contratos de subcontratação de quaisquer das especialidades mencionadas:

1.5 DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

1.5.1 1 (um) ou mais atestados de capacidade técnica fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) a aptidão do licitante para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos para o lote arrematado.

1.5.1.1 Entende-se por compatibilidade das características e quantidades o fornecimento em quantidade de no mínimo 40% (quarenta por cento), em relação a quantidade de bens exigida para cada lote.

1.5.1.2 Para atendimento do quantitativo exigido no subitem anterior, será permitido o somatório de atestados de capacidade técnica.

1.5.1.3 "Da Habilitação Técnica para prestação de serviço de assistência à saúde" são documentos que comprovarão que a empresa possui capacidade de executar o contrato e que possui experiência na área, que tem aptidão e profissionais qualificados. Seguem as exigências legais e regulamentares de diversos órgãos e entidades pertencentes ao segmento de prestação de serviços e da assistência à saúde, tais como o Conselho Federal de Medicina, Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho. Além disso, a vistoria técnica corresponde à prerrogativa do próprio Poder Público, no seu dever de fiscalização dos contratos administrativos e da prestação de serviços públicos. A Contratada, para operar com segurança, oferecer a qualidade de atendimento sem riscos aos beneficiários, deverá dispor minimamente do exigido na qualificação técnica do Termo de Referência. Os documentos exigidos nos Requisitos de Habilitação Técnica foram pautados na discricionariedade deste órgão, não sendo identificado comprometimento à competitividade do certame e têm o atesto da Diretora do DSS. As exigências elencadas neste item (a pedido do Decon em seu Despacho 0317/2024-SEAP/DECON/DP estas informações foram retiradas do Termo de Referência – anexo I) amparam-se nos incisos I e II do artigo 67 da Lei 14133/2021. Os documentos que devem ser apresentados constam a seguir:

I. Certificado de registro no Conselho Regional de Medicina do Paraná, conforme Resolução nº 1.980/2011 do Conselho Federal de Medicina;

II. Alvará da Licença Sanitária vigente.

III. Documento comprobatório atualizado de cadastramento do hospital junto ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES – do Ministério da Saúde;

IV. Certificação de função, mediante apresentação de documento da regularidade de inscrição nos respectivos Conselhos dos seguintes responsáveis técnicos: Diretor Técnico e Diretor Clínico (de acordo com a Resolução CFM nº 2.147/2016 ou sucedânea), Enfermeiro, Farmacêutico, Nutricionista e Assistente Social;

V. Apresentar na habilitação os registros de constituição e atas comprovando a atuação rotineira das seguintes Comissões:

a) Comissão de Ética Médica – Conforme Resolução do Conselho Federal de Medicina nº 2.152/2016;

b) Comissão de Controle de Infecção Hospitalar – Conforme Resolução do Conselho Federal de Medicina nº 1.552/1999 e Portaria do Ministério da Saúde MS/GM nº 2.616/1998;

c) Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) – Conforme Norma Regulamentadora 5 (NR5);

d) Comissão de Revisão de Prontuários Médicos – Conforme Resolução do Conselho Federal de Medicina nº 1.638/2002.

Além disso, conforme é possível se extrair da própria transcrição do

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

artigo 122 da Lei de Licitações[4] – que prevê a possibilidade de subcontratação **durante a execução do contrato** –, a subcontratação tem natureza acessória, na medida em que pressupõe, como condição necessária, a prévia existência de contrato administrativo válido e eficaz. Assim, não há que se falar, para fins de habilitação, na apresentação de contratos prévios entre a contratada e a subcontratada.

Além disso, é importante destacar que o edital também prevê que a subcontratação depende de autorização prévia do contratante, a quem incumbe avaliar se a subcontratada cumpre os requisitos de qualificação técnica necessárias à execução do objeto, sem prejuízo à responsabilidade integral do contratado pela perfeita execução contratual (itens 18.2 e 18.3 do edital, peça 15, fl. 19).

Dessa maneira, também nesse ponto, compreendo que a Representação da Lei de Licitações deve ser julgada **improcedente**.

II.IV. Da suposta necessidade de inversão das fases da licitação

De acordo com a Representante, na petição juntada às peças 22 e 23, pelo objeto do contrato tratar da assistência à saúde, existiria um vício no edital, pois, em tese, a fase de habilitação técnica deveria anteceder a fase das propostas.

A defesa, por sua vez, argumentou que não há irregularidade no edital quanto à ordem das fases do procedimento licitatório, na medida em que ocorreu a inversão das fases prevista no artigo 17, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021.

Contudo, ao analisar as condições gerais do procedimento licitatório (peça 15, fls. 199 e 206), observo que a ordem ordinária prevista no *caput* do artigo 17 da Lei n.º 14.133/2021[5] é exatamente aquela descrita no edital analisado.

---

[4] **Art. 122**. **Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais**, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.
§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.
§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.
§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

[5] **Art. 17**. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
I - preparatória;

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

A inversão das etapas previstas é possível, conforme dispõe o § 1°: "*§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação*". No entanto, conforme se extrai da própria redação do parágrafo, trata-se de uma decisão discricionária da Administração Pública, condicionada apenas à motivação com explicitação dos benefícios da inversão, o que não ocorreu.

Ademais, a Representante limitou-se ao campo argumentativo ao defender a necessidade de que a fase de habilitação técnica antecedesse a fase das propostas, deixando de apresentar qualquer documento ou prova que demonstrasse os benefícios da inversão.

Desse modo, compreendo que, por se tratar de decisão discricionária da Administração Pública, não subsiste a irregularidade levantada pela Representante, de modo que a Representação deve ser julgada **improcedente**, também nesse ponto.

II.V. Da ausência de previsão de reajuste do contrato em menos de 12 (doze) meses

De acordo com a Representante, o novo contrato não prevê nenhum tipo de reajuste em menos de 12 (doze) meses, o que, em tese, cria considerável risco de precarização da prestação do serviço, tendo em vista a correção inflacionária para o ano de 2026.

Conforme se observa do item 4.1 da minuta do contrato, está previsto que "*Os preços inicialmente contratados são fixos e irreajustáveis no prazo de um ano, **com data-base vinculada à data do início do contrato***" (peça 18, fl. 74).

II - de divulgação do edital de licitação;
III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
IV - de julgamento;
V - de habilitação;
VI - recursal;
VII - de homologação.

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

Contudo, o referido item do contrato está em desconformidade com a previsão do artigo 92, § 3º, da Lei de Licitações[6], que contém a previsão de que o índice de reajustamento de preço deve ter a data-base vinculada à data do orçamento estimado, e não a data do início do contrato.

Assim, entendo que a Representação é **procedente** nesse ponto, de modo que acolho a sugestão da unidade técnica para **determinar** à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data do trânsito em julgado desta decisão, **corrija** a cláusula n.º 4.1 do contrato decorrente do Pregão Eletrônico n.º 593/2024, fixando como data-base do reajuste a data do orçamento estimado, nos termos do artigo 92, § 3º, da Lei de Licitações, e devendo, também no prazo determinado, encaminhar documentação que comprove a medida adotada.

III. VOTO

Diante do exposto, **VOTO:**

I. Pela **parcial procedência** desta Representação da Lei de Licitações, em face do estabelecimento do índice de reajustamento de preço do contrato com data-base vinculada à data da assinatura do contrato, em desacordo com o determinado no artigo 92, § 3º[7], da Lei de Licitações;

II. Por consequência, pela expedição de **determinação** à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência para que, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da data do trânsito em julgado desta decisão, **corrija** a cláusula n.º 4.1 do contrato decorrente do Pregão Eletrônico n.º 593/2024, fixando como data-base do reajuste de preço a data do orçamento estimado, nos termos do artigo 92, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021, e, também no prazo determinado, **encaminhe**

[6] **Art. 92**. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
[...]
§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

[7] **Art. 92**. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
[...]
§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

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

documentação que comprove a medida adotada.

III. Por encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias para providências, nos termos do art. 301, parágrafo único, do Regimento Interno[8] e, posteriormente, à 4ª Inspetoria de Controle Externo para monitoramento da determinação.

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 - Julgar **PROCEDENTE EM PARTE** esta Representação da Lei de Licitações, em face do estabelecimento do índice de reajustamento de preço do contrato com data-base vinculada à data da assinatura do contrato, em desacordo com o determinado no artigo 92, § 3º[9], da Lei de Licitações;

II - expedir **DETERMINAÇÃO** à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência para que, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da

[8] **Art. 301.** (...)
Paragrafo único. No caso de aplicação de sanção ou qualquer providência do órgão colegiado, o processo será encaminhado à Coordenadoria de Medidas Executórias, para registro e demais medidas previstas no Regimento Interno.

[9] **Art. 92**. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
[...]
§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

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

data do trânsito em julgado desta decisão, **corrija** a cláusula n.º 4.1 do contrato decorrente do Pregão Eletrônico n.º 593/2024, fixando como data-base do reajuste de preço a data do orçamento estimado, nos termos do artigo 92, § 3º, da Lei n.º 14.133/2021, e, também no prazo determinado, **encaminhe documentação que comprove a medida adotada**;

III - encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Medidas Executórias para providências, nos termos do art. 301, parágrafo único, do Regimento Interno[10] e, posteriormente, à 4ª Inspetoria de Controle Externo para monitoramento da determinação.

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

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

Plenário Virtual, 9 de julho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

[10] **Art. 301.** (...)
Paragrafo único. No caso de aplicação de sanção ou qualquer providência do órgão colegiado, o processo será encaminhado à Coordenadoria de Medidas Executórias, para registro e demais medidas previstas no Regimento Interno.

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