

DIRETORIA JURÍDICA

Processo SAP nº 1000000299

Assunto: Licitação. Parecer jurídico em fase externa. Interposição de recurso.

Interessados: DAF/GGPE

Parecer nº 30/2026

À DPR

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO DAS ESTATAIS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, OPERADORA DE SAÚDE, PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SUPLEMENTAR À SAÚDE. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se pedido de análise, sob o viés jurídico, da etapa recursal alcançada no processo licitatório LE nº 299/2025, cujo objeto é contratação de empresa especializada, operadora de Plano de Saúde, para a prestação de serviços de assistência suplementar à saúde, por meio de rede própria e/ou credenciada, com abrangência nacional, classificado como COLETIVO EMPRESARIAL de Assistência à Saúde na segmentação AMBULATORIAL + HOSPITALAR COM OBSTETRÍCIA, registrada na Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, para todos os empregados da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina, pelo período de 30 meses.
2. Transcorrida a fase de disputa e procedidas as análises e diligências pela APPA, publicou-se o anúncio do resultado da licitação, abrindo-se prazo para a interposição de recursos.
3. A licitante SELECT OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE LTDA interpôs tempestivamente as razões recursais. Na sequência, a UNIMED PARANAGUÁ – COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO, apresentou suas contrarrazões.

DIRETORIA JURÍDICA

4. A COLIC, no julgamento do apelo, afastou a tese defendida pela RECORRENTE, sugerindo o seu não provimento, mantendo-se como vencedora a recorrida UNIMED PARANAGUÁ – COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO, com o valor de R\$ 33.104.900,00 (trinta e três milhões, cento e quatro mil e novecentos reais).
5. Em breve síntese, passa-se à narrativa do contido nas peças recursais, contrarrazões e julgamento pela COLIC.

1.1 DAS RAZÕES RECURSAIS APRESENTADAS PELA EMPRESA SELECT OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE LTDA. DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELA EMPRESA UNIMED DE PARANAGUÁ – COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO. DO JULGAMENTO DO SR. PREGOEIRO.

6. A empresa RECORRENTE impugnou sua inabilitação, bem como buscou a inabilitação da RECORRIDA. Em síntese, contestou os seguintes aspectos:

- **Inconsistência matemática:** Alegou haver um "vício insanável" nos cálculos da proposta, sugerindo nulidade devido a erros matemáticos.
- **Imposição ilegal de carência:** Argumentou que a Unimed impôs regras de carência (6 meses) e permanência mínima (12 meses) que seriam inovações vedadas e incompatíveis com o objeto licitado, o qual exigia isenção total de carência.
- **Abrangência nacional:** Sustentou que a proposta partia de uma "falsa premissa" de abrangência nacional, alegando inexistência de solidariedade automática entre as cooperativas do sistema Unimed.
- **Falha na habilitação técnica:** Afirmou que a Unimed não comprovou possuir rede assistencial adequada, especificamente a falta de comprovação de UTI fixa em Paranaguá, plano de implantação e porte operacional compatível com o vulto do contrato

7. Por sua vez, a UNIMED refutou as acusações da SELECT, em síntese, pelas seguintes razões:

- **Sobre a inconsistência matemática:** Defendeu que não há vício, afirmando que sua proposta é exequível, legal e a mais vantajosa para a administração.
- **Sobre a ilegalidade da carência:** Alegou que sua proposta segue estritamente a Resolução Normativa nº 557/2022 da ANS e o edital, negando a imposição irregular de carência.

DIRETORIA JURÍDICA

• **Sobre a rede e documentação:** Afirmou ter apresentado tempestiva e integralmente os documentos que comprovam sua rede nacional, registro na ANS e capacidade técnica. E indicou que a documentação quanto à comprovação de leitos de UTI constava das páginas 102 e 124.

8. O Sr. Pregoeiro, após examinar as razões e contrarrazões, decidiu pelo conhecimento do recurso, mas negou-lhe provimento, em suma:

• **Cálculos Válidos:** O pregoeiro entendeu que não houve erro matemático, mas sim arredondamentos normais na distribuição das faixas etárias. O valor global ofertado (R\$ 33.104.900,00) ficou abaixo do máximo permitido e respeitou o critério de menor preço unitário/global.

• **Carência Permitida:** Foi esclarecido que a "carência" citada na proposta da Unimed refere-se apenas aos beneficiários que aderirem ao plano após o prazo de 30 dias da assinatura do contrato (ingressos tardios). Isso está previsto no Termo de Referência (itens 4.10 e 4.11) e não viola a regra de isenção imediata para quem aderir no início.

• **Solidariedade do Sistema Unimed:** O julgamento citou jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que reconhece a solidariedade entre as cooperativas do sistema Unimed, garantindo a abrangência nacional através do intercâmbio entre elas.

• **Comprovação de UTI e Rede:** O pregoeiro confirmou que os documentos comprovando a UTI fixa (contrato com o Hospital Paranaguá) e o porte operacional (através de contratos com outras grandes empresas, como o TCP) estavam presentes nos autos, refutando a alegação de inabilitação técnica.

9. Com a documentação supra, o processo foi remetido à DJU para análise jurídica.

2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

10. Cumpre registrar, preliminarmente, que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais, de regularidade e demais temas assemelhados, dentro do procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida, uma vez que estes fogem à sua alçada de conhecimento.

11. Os limites traçados decorrem da aplicação do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União - AGU, *in verbis*:

DIRETORIA JURÍDICA

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

12. Ainda, em paridade com o preceituado pela AGU, tem-se que o objetivo da manifestação jurídica é assistir a “autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.
13. Finalmente, cabe registrar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.
14. Isto porque o conhecimento das nuances técnicas foge ao conhecimento desta DJU, e a invasão de tais limites, acabaria por macular o procedimento administrativo, expondo-o a risco de falta de clareza e inadequação de análise.
15. Neste sentido, cabe destacar que, se num sistema de freios e contrapesos, o pronunciamento deste Jurídico se limita à sua competência por força do caráter não vinculativo das expressões manifestadas no parecer, é livre ao gestor ou ao corpo diretivo, o acompanhamento das recomendações aqui inseridas; conquanto o conhecimento interpretativo do contrato pode trazer divergências de posicionamento entre os seus leitores/gestores.
16. Note-se, no entanto, que por se tratar de análise especializada, em optando pela não adoção das orientações aqui expostas, as demais áreas devem fazê-lo de forma motivada e

DIRETORIA JURÍDICA

justificada, sob pena de, em afastando a fala jurídica, incorrer em erro grosseiro; como bem preceitua a norma vigente.

17. Em tempo, cumpre destacar que em recente pronunciamento em decisão Plenária do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2599/2021), o Ministro Bruno Dantas rememorou jurisprudência já produzida pela Corte, onde ficou explicitada a necessidade de alinhamento e complementação de conhecimento e competência entre as áreas que compõe os órgãos públicos. Especificamente quanto à relação entre a atuação jurídica e a atuação das demais áreas, o Ministro Bruno Dantas ressaltou que embora tenha caráter não vinculativo, a manifestação jurídica deve ser considerada pelas demais áreas, e o seu afastamento, parcial ou integral, deve ser devidamente motivado e justificado, sob pena de responsabilização do agente, perante a corte de contas, por erro grosseiro.

18. Segundo Dantas, a jurisprudência do TCU tipifica como erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, o parecer da consultoria jurídica, conforme o seguinte enunciado da jurisprudência selecionada:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa." (Acórdão 1264/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes).

19. Cabe registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data neste protocolado, bem como não há reanálise acerca dos atos praticados anteriormente. Destaca-se, por fim, que a DJU não tem atribuição para proceder auditoria em todos os atos praticados na presente instrução processual, portanto, cabendo tal atribuição aos órgãos de controle, internos e externos.

20. Em arremate, registre-se que a presente análise jurídica dar-se-á à luz das normas constantes na Lei no 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, e no Regulamento de Licitações e Contratos da APPA (RILC).

DIRETORIA JURÍDICA

3. DA FASE RECURSAL. DA MANUTENÇÃO DA DECISÃO DO PREGOEIRO.

3.1 DA HABILITAÇÃO DA RECORRIDA UNIMED. DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DO FORMALISMO MODERADO. DO PRINCÍPIO DA VERDADE MATERIAL.

21. Inicialmente, destaca-se que o presente exame se fundamenta nos ditames da Lei nº 13.303/2016 e nas disposições do Regulamento Interno de Licitações e Contratos desta empresa pública.
22. Nessa linha, a verificação da regularidade dos atos praticados na fase recursal dar-se-á sob o prisma da legalidade e da vinculação às regras estabelecidas no Edital nº 299/2025, assegurando que a condução do certame tenha respeitado os princípios da supremacia do interesse público, da isonomia, da competitividade e do formalismo moderado.
23. No que tange ao primeiro aspecto questionado pela RECORRENTE, qual seja, a suposta **inconsistência matemática** da proposta da licitante vencedora, o argumento não merece prosperar.
24. Isso porque as divergências apontadas decorrem de arredondamentos inevitáveis na distribuição dos valores entre as faixas etárias e o quantitativo de vidas. Ademais, considerando a variabilidade do número de beneficiários em cada faixa etária, a remuneração dar-se-á exclusivamente na modalidade *per capita* (“por vida”) – metodologia expressamente prevista no item 1.3 do Termo de Referência.
25. Se até mesmo erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado (conforme art. 204, §2º do RILC/2025), quiçá o fato ora analisado, que pode ser visto como uma imprecisão matemática residual fruto de

DIRETORIA JURÍDICA

arredondamentos, cuja penalização com a desclassificação configuraria formalismo excessivo e violação ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa.

26. Quanto à afirmação de que a proposta da RECORRIDA prevê, de forma ilegal, a **carência**, também não merece acolhida – notadamente em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.
27. A carência mencionada aplica-se exclusivamente às adesões intempestivas, ou seja, quando o usuário não formalizar sua opção pelo plano APARTAMENTO no prazo de 30 (trinta) dias contados da assinatura do contrato ou de seu vínculo com a APPA. Caso a adesão ocorra dentro desse prazo, a isenção de carência é total, em estrita conformidade com os itens 4.10, 4.11 e 4.12 do Termo de Referência. Ademais, o instrumento convocatório determina inequivocamente a inexistência de carência inicial, fato corroborado pela recorrida em suas contrarrazões ao afirmar que “a proposta não institui carência”.
28. No que se refere à **abrangência nacional** do plano de saúde, tem-se que resta comprovada pelo documento da ANS juntado aos autos. Segundo a documentação apensada, o Sistema UNIMED opera mediante intercâmbio entre cooperativas regionais autônomas, garantindo atendimento em rede nacional sob uma marca única. Essa unicidade e a atuação integrada fundamentam a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reconhece a responsabilidade solidária entre as unidades do sistema. Portanto, a distinção entre CNPJs não afasta a obrigação de atendimento nacional, viabilizada pelo mecanismo de intercâmbio entre as cooperativas do mesmo conglomerado econômico.
29. Sobre o último e quarto ponto questionado pela RECORRENTE, quanto à **rede, UTI e porte operacional** da RECORRIDA, salvo melhor juízo, também não procedem. A alegada ausência de UTI fixa resta superada pelos documentos apensados. A exigência de plano de implantação fica prejudicada pela existência de contrato hospitalar vigente, devidamente comprovado pela Ficha CNES, contrato originário e aditivos acostados. Por fim, a capacidade operacional é demonstrada pelo registro na ANS (25.090 beneficiários) e

DIRETORIA JURÍDICA

por atestados de contratos de grande vulto, como o da TCP (4.133 vidas), confirmando a aptidão técnica da recorrida.

30. Frente ao exposto, não devem ser acolhidos os argumentos da RECORRENTE, merecendo ser mantida a decisão do Sr. Pregoeiro que negou provimento ao recurso e manteve a empresa UNIMED vencedora.

31. Ultrapassada a análise quanto ao recurso interposto, passamos à verificação do cumprimento das etapas da fase externa.

4. DA REGULARIDADE DA FASE EXTERNA

32. Após manifestação da DJU por meio do Parecer Jurídico nº 311/2025 quanto à possibilidade de prosseguimento do certame, sucederam-se os seguintes eventos, em síntese

ETAPAS	DOCUMENTO
Parecer jurídico de fase interna	Presente.
Aprovação do CONSAD	Ata da 134ª Reunião do Conselho de Administração.
Publicação no Diário Oficial	Presente.
Análise de propostas e habilitação	Presente.
Ata de sessão pública e histórico da sessão	Presente.
Prazo recursal	Presente.
Recurso	O recurso interposto foi indeferido.

35. Importante frisar que o atendimento aos requisitos de habilitação por meio das respectivas comprovações é aspecto alheio à seara jurídica e parte-se da premissa de que os empregados competentes para sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e analisaram adequada e diligentemente todos os documentos apresentados pela empresa vencedora, garantindo a observância ao termo de referência e edital da contratação e atuando conforme suas atribuições e competências, não cabendo à DJU a reanálise ou auditoria de tais atos.

DIRETORIA JURÍDICA

5. CONCLUSÃO.

36. Assim, considerando a análise do recurso interposto, e obedecendo aos princípios que norteiam a Licitação e a Administração Pública – notadamente no que se refere à publicidade, contraditório e ampla defesa – encaminhem-se os autos ao Diretor Presidente para que, se assim entender, de acordo com a conveniência e oportunidade, INDEFIRA o recurso interposto pela empresa SELECT OPERADORA DE PLANO DE SAÚDE LTDA, e formalize a homologação do resultado da LE nº 299/2025, com a consequente adjudicação do lote em favor da empresa UNIMED DE PARANAGUÁ COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO, pelo valor de R\$ 33.104.900,00 (trinta e três milhões, cento e quatro mil e novecentos reais).
37. Assim, encaminhamos o presente para análise e aprovação, sob o comando do Sr. Diretor Presidente.

Paranaguá/PR, datado e assinado eletronicamente.

Stephanie Avila Fonseca Dias
Analista Portuária – Advogada
Coordenadora de Licitações e Contratos

Yasmin Carlim Antunes
Gerente da Procuradoria Consultiva

Marcus Vinicius Freitas dos Santos
Diretor Jurídico em Exercício

COMUNICAÇÃO INTERNA 660/2026.

Documento: **PARECERFASEEXTERNARECURSOPLANODESAUDEPROT.1000000299.pdf.**

Assinatura Avançada realizada por: **Stephanie Avila Fonseca Dias (XXX.966.489-XX)** em 27/01/2026 14:15.

Assinatura Simples realizada por: **Marcus Vinicius Freitas dos Santos (XXX.176.789-XX)** em 27/01/2026 14:40, **Yasmin Carlim Antunes (XXX.200.049-XX)** em 27/01/2026 15:42 Local: APPA/DJU.

Inserido ao documento **1.992.771** por: **Stephanie Avila Fonseca Dias** em: 27/01/2026 14:15.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:

<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:
c11ffec4548e99b9dfb65f1f336a7430