



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 687154/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARACI
INTERESSADO: AIRTON APARECIDO ANDRE, HÉLIO BERTIN DE BRITO,
MUNICÍPIO DE GUARACI, SIDNEI DEZOTI
ADVOGADO /
PROCURADOR LIELTO VALERIO PADOVAN
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1662/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Inexigibilidade de licitação. Credenciamento de empresa para a realização de exames de análises clínicas. Alegada irregularidade na execução contratual. Utilização excepcional de local não autorizado para coleta de material biológico. Adoção de medidas corretivas pela Administração. Contexto excepcional comprovado. Princípios da razoabilidade e da continuidade do serviço público. Art. 22 da LINDB. Ausência de prejuízo ao erário. Improcedência.

Relatório

Cuidam os autos de Representação da Lei de Licitações, instaurada por Hélio Bertin de Brito em face do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 10/2024, referente ao Credenciamento nº 001/2024 do Município de Guaraci, que possui por objeto a *“CONTRATAÇÃO COM SELEÇÃO A CRITÉRIO DE TERCEIROS PARA CREDENCIAMENTO DE PESSOAS JURÍDICAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE REALIZAÇÃO DE EXAMES DE ANÁLISE CLÍNICA PARA ATENDER A DEMANDA NECESSÁRIA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE GUARACI”*.

Alega o Representante que o procedimento culminou na contratação da empresa VIDA EXCELÊNCIA LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS LTDA, a qual estaria descumprindo as obrigações dos itens 8.1.10.8, 13.6, 14¹ e subitens do

¹ Edital Inexigibilidade nº 10/2024 – Credenciamento nº 01/2024

<https://guaraci.eloweb.net/portalttransparencia/1/licitacoes/detalhes?entidade=1&exercicio=2024&tipoLicitacao=9&licitacao=17>

8.1.10. HABILITAÇÃO TÉCNICA: s ser (sic) comprovada mediante a apresentação dos seguintes documentos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

editais, que atribuem à credenciada a responsabilidade pela coleta de material biológico no perímetro urbano de Guaraci.

Nesse aspecto, sustentou que, em vez de estabelecer um local apropriado para prestar o serviço contratado, a empresa passou a utilizar uma sala no Sindicato Rural para a coleta de material biológico dos munícipes, em desatendimento às normas sanitárias e ao previsto no Edital do Chamamento Público de Credenciamento nº 001/2024.

Informou que a irregularidade foi denunciada aos órgãos competentes, conforme registrado no Boletim de Ocorrência Policial nº 1224220/2024 (peça 7), o que resultou no lacre do local utilizado pela credenciada para a coleta de material biológico da população.

Ao final, afirmou que o Município Guaraci, mesmo diante da irregularidade, em vez de inabilitar a empresa e aplicar as sanções cabíveis, optou por transportar os munícipes para coleta de exames na sede da credenciada, localizada no Município de Centenário do Sul, em grave ofensa às cláusulas contratuais firmadas e aos princípios que regem a Administração Pública.

Requeru, por fim, em sede cautelar, a suspensão do contrato celebrado e, no mérito, a apuração das irregularidades apontadas com a devida aplicação das sanções aos responsáveis.

(...)

8.1.10.8. A coleta de material biológico humano, bem como o local para realização desta, será de total responsabilidade da empresa credenciada, devendo a coleta ser feita por profissionais devidamente qualificados e o local situar-se dentro do perímetro urbano do município de Guaraci, não podendo ser dentro do Centro Municipal de Saúde.

13. DAS CONDIÇÕES DO TERMO DE CREDENCIAMENTO

(...)

13.6. A coleta de material biológico humano, bem como o local para realização desta, será de total responsabilidade da empresa credenciada, devendo a coleta ser feita por profissionais devidamente qualificados e o local situar-se dentro do perímetro urbano do município de Guaraci, não podendo ser dentro do Centro Municipal de Saúde.

14. DA FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

14.1. A prestação do serviço será realizada após solicitação via Ordem de Serviço, que será emitida individualmente, pela Secretaria Municipal de Saúde.

14.2. A coleta de material biológico humano, bem como o local para realização desta, será de total responsabilidade da empresa credenciada, devendo a coleta ser feita por profissionais devidamente qualificados e o local situar-se dentro do perímetro urbano do município de Guaraci, não podendo ser dentro do Centro Municipal de Saúde.

(...)

14.5. Assim como estipulado no tópico 6.8, o local de coleta e atendimento aos pacientes deverá ser providenciado pela Credenciada, devendo situar-se dentro do perímetro urbano do município de Guaraci, não podendo ser dentro do Centro Municipal de Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 1508/24 - GCIZL (peça 10), a entidade representada foi intimada a apresentar manifestação sobre os fatos, previamente à deliberação acerca da admissibilidade da Representação da Lei de Licitações e do pleito cautelar.

Às peças 14 e 15, o Município de Guaraci, em resposta, sustentando a inexistência de qualquer prejuízo ao erário e a necessidade de continuidade na prestação do serviço público de saúde em questão, apresentou em sua defesa prévia justificativas do Secretário Municipal de Saúde sobre o fato representado.

Aduziu que o processo de credenciamento foi realizado como solução emergencial e necessária decorrente do afastamento da única servidora pública bioquímica responsável pela realização dos serviços laboratoriais do Município, em virtude de licença maternidade, e da alta demanda de exames bioquímicos, que excederam a capacidade de atendimento do laboratório municipal.

Informou que o Município realizou Processo Seletivo Simplificado (PSS) para a contratação de profissional para substituir a servidora licenciada, no entanto, o único interessado que se apresentou, ao ser convocado, declarou desistência, obrigando a municipalidade a realizar um novo processo, de modo que, até a efetiva contratação do citado profissional, *“por excepcionalidade, em único dia foi levado pacientes até o laboratório credenciado diante dos agendamentos para realizar os exames”*.

No mais, justificou que a credenciada está em fase de adequação do seu posto de coleta no Município e que o transporte dos munícipes até a sede da empresa, na ocasião única e específica, visou atender aos munícipes que já possuíam agendamento prévio.

Ao final, informou que a nova profissional contratada já está em atividade no laboratório municipal, sendo que a utilização da empresa credenciada somente ocorrerá de forma complementar, no caso de eventual excesso de demanda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em atenção às justificativas apresentadas pelo Município, as quais, em juízo de cognição sumária, afastaram a verossimilhança das alegações e o perigo na demora aventados, demonstrando, por sua vez, a existência de perigo de dano reverso à municipalidade e à sua população com a interrupção do serviço, o pedido liminar de suspensão da contratação em questão não foi acolhido, sendo, entretanto, recebida a Representação, uma vez presentes os requisitos constantes dos artigos 275 a 277 do Regimento Interno desta Corte de Contas para seu processamento, nos termos do Despacho nº 1547/24 – GCIZL (peça 16).

Instados a manifestarem-se, o Município de Guaraci, por meio do seu representante legal, Sr. Sidnei Dezoti, em conjunto com o Secretário Municipal de Saúde, Sr. Airton Aparecido Andre, em sede de contraditório, reiteraram o exposto na defesa prévia, repisando que a denúncia trata de fato isolado e excepcional, ocorrido frente a necessidade pontual da municipalidade de dar continuidade a serviço público essencial de saúde, em razão de licença maternidade da única servidora pública lotada no cargo de bioquímica, responsável pela coleta de exames laboratoriais e demais atribuições do cargo no Município, e da inevitabilidade de reabertura do Processo Seletivo Simplificado (PSS) para contratação temporária de profissional bioquímico, face a desistência do único profissional que manifestou interesse no processo seletivo outrora realizado; fatos estes que demandaram o acionamento da única empresa credenciada na municipalidade para prestação de serviços relacionados à realização de exames de análise clínica aos munícipes da rede pública de saúde que já possuíam agendamento anterior.

Informaram que ato praticado não causou prejuízo ao erário, bem como *“que o laboratório municipal já se encontra com nova profissional em serviço, e que a utilização da empresa credenciada somente ocorrerá de forma complementar para eventual excesso de demanda, bem como diante da regularização do local adequado de atendimento dentro do perímetro urbano de Guaraci, em conformidade com o edital do certame”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, pontuaram que a denúncia realizada possui fins diversos à proteção do interesse público e que a conduta da gestão municipal visou preservar a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, requerendo, ao final, que a Representação fosse arquivada.

Com a defesa, anexaram documentos às peças 21 a 26.

Ato contínuo, por meio da Instrução Técnica nº 1052/25 (peça 29), a Coordenadoria de Gestão Municipal opinou pela improcedência da Representação, tendo por referência os princípios da razoabilidade, da eficiência e da continuidade dos serviços públicos, justificados nas ações tomadas pela municipalidade diante da situação excepcional enfrentada, colacionando julgado deste Tribunal de Contas relacionado à necessidade de manutenção de serviços públicos essenciais, abaixo citado:

Representação da Lei n.º 8.666/93. Concorrência Pública. Contratação de empresa para prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e de saúde. Ausência de parcelamento do objeto. Procedência parcial e determinação. (REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993 n.º 31534/2018, Acórdão n.º 3876/2019, Tribunal Pleno, Rel. JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, julgado em 04/12/2019, veiculado em 12/12/2019 no DETC)

Acórdão n.º 3876/19 – Tribunal Pleno – trecho do Inteiro teor:

(...)

Por fim, em relação à contratação emergencial questionada no Processo n.º 209742/18, entendo no mesmo sentido da unidade técnica de que, tendo em vista que a Concorrência n.º 01/2017 estava suspensa e o Município estava adotando as medidas necessárias para a regularização dos apontamentos questionados por este Tribunal, **“não havia outra opção à Administração, senão promover a contratação emergencial para não suspender a continuidade do serviço essencial de coleta de lixo, fato que poderia causar danos irreparáveis à população”**, razão pela qual entendo pela improcedência desse ponto. (g.n)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Submetidos os autos à análise do Ministério Público de Contas, este opinou acompanhando a unidade técnica, pela improcedência da Representação, argumentando que restou demonstrado pelo Município de Guaraci que a utilização da sala do Sindicato Rural ocorreu de forma excepcional e *“que o credenciamento foi utilizado de forma correta pelo Município, a fim de garantir que os munícipes não ficassem sem o serviço laboratorial de coleta de materiais, diante do afastamento da bioquímica efetiva em razão de licença maternidade”*.

Fundamentação

Conforme se extrai dos autos, a Representação formulada tem objetivo apurar possível irregularidade na contratação direta de serviços de análises clínicas pelo Município Guaraci, por meio de empresa credenciada, a qual, em essência, estaria descumprindo regras editalícias e contratuais, ao realizar coletas de material biológico em local inadequado, não previsto no certame, especificamente, em sala improvisada no Sindicato Rural, supostamente em desacordo com normas sanitárias e fora dos limites autorizados.

Neste cenário, a instrução processual, pautada na conduta administrativa adotada pelo Município diante de situação excepcional, caracterizada pelo afastamento por licença maternidade da única servidora pública responsável pelos serviços laboratoriais municipais, conjugado com a desistência do único profissional interessado no Processo Seletivo Simplificado (PSS) então realizado para suprir temporariamente a vaga, revelou que a atuação do Ente municipal não se pautou por omissão ou desídia, mas, ao contrário, por uma tentativa legítima e proporcional de garantir a continuidade de serviço essencial, especialmente em se tratando de saúde pública, cuja prestação não comporta descontinuidade sob pena de violação ao próprio direito fundamental à saúde.

Isso porque, conforme restou demonstrado, (i) a contratação por credenciamento se deu como medida de contingência, viabilizando a continuidade dos serviços essenciais de saúde; (ii) o transporte de pacientes à sede da empresa credenciada deu-se uma única vez, em caráter emergencial, com vistas a evitar o prejuízo direto aos munícipes já programados para coleta; (iii) a empresa encontra-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se em fase de adequação do posto de coleta no perímetro urbano de Guaraci, conforme exigido no Edital; (iv) não houve prejuízo ao erário público; e (v) o Município já regularizou sua força de trabalho, com a contratação da nova profissional bioquímica, restando o credenciamento como opção complementar.

Sob tal perspectiva, a presente Representação desafia este Tribunal Contas a exercer sua função de controle com base em critérios normativos que transcendem o formalismo estrito e demandam uma interpretação compatível com os desafios reais da Administração Pública contemporânea, tal como orienta o ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse aspecto, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), notadamente em relação ao seu artigo 22, § 1º, assume papel importante na análise do caso, nos seguintes termos:

LINDB

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

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (g.n.)

A previsão em comento, desse modo, impõe a esta Corte a obrigação de julgar com prudência, reconhecendo que a realidade da gestão pública é, muitas vezes, permeada por limitações concretas e imprevistos que condicionam a atuação do gestor, o que não equivale a tolerar a ilegalidade, mas sim evitar o controle cego, desprovido de sensibilidade institucional e de leitura proporcional da realidade vivenciada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não se trata, aqui, de abrir margem ao casuísmo ou de mitigar o dever de observância às normas editalícias e aos princípios que regem a Administração Pública, mas sim de reconhecer, com responsabilidade e equilíbrio, que a atuação do Município de Guaraci se deu em razão de contexto fático-administrativo justificado, diante da inesperada carência de pessoal técnico para atividade essencial e da inexistência de alternativas imediatas viáveis para a substituição.

Além disso, cumpre destacar que a interrupção da coleta de exames laboratoriais, ainda que por tempo exíguo, acarretaria risco concreto à integridade física e à saúde da população atendida, circunstância que demandava respostas rápidas, ainda que não ideais, sendo, nesse cenário, legítimo e, de certo modo, imperativo, que a gestão municipal tenha se voltado para o uso excepcional dos serviços da empresa credenciada, ainda que provisoriamente fora dos termos estritos do Edital de Credenciamento nº 001/2024.

No mais, como bem observou a unidade técnica, referindo-se a precedentes deste Tribunal, o dever de continuidade da prestação de serviços públicos, especialmente os essenciais, deve prevalecer sempre que verificada razoabilidade na conduta administrativa, mesmo quando esta, por necessidade, tenha adotado soluções não ideais, mas viáveis e legítimas.

De igual modo, o Ministério Público de Contas foi preciso ao reconhecer que o credenciamento foi utilizado de forma correta pela municipalidade, a fim de garantir que seus munícipes não ficassem sem o serviço laboratorial diante do afastamento da bioquímica efetiva.

Assim, é plenamente possível reconhecer, neste caso, que o Município de Guaraci atuou dentro dos limites da razoabilidade e proporcionalidade administrativa, com o objetivo de preservar a prestação de serviço essencial em cenário de emergência funcional, sem que se tenha demonstrado dolo, má-fé, prejuízo ao erário ou favorecimento indevido.

Por essas razões, acolho o parecer da unidade técnica e o opinativo do Ministério Público de Contas, ambos pela improcedência da Representação, com determinação de arquivamento dos autos, sem prejuízo de que a Administração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal continue acompanhando a adequação da empresa credenciada ao Edital do certame, caso continue sendo acionada.

Em face de todo o exposto, voto pela improcedência da presente Representação, reconhecendo a pertinência da conduta administrativa do Município de Guaraci no caso, diante das dificuldades concretas enfrentadas, da urgência da demanda, da medida pontual adotada e, sobretudo, do comprometimento institucional com a manutenção da prestação dos serviços públicos de saúde, nos termos do artigo 22 da LINDB e dos princípios da razoabilidade e da continuidade do serviço público.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, com fulcro nos artigos 168, VII, e 398, §3º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – Julgar **IMPROCEDENTE** a presente Representação, reconhecendo a pertinência da conduta administrativa do Município de Guaraci no caso, diante das dificuldades concretas enfrentadas, da urgência da demanda, da medida pontual adotada e, sobretudo, do comprometimento institucional com a manutenção da prestação dos serviços públicos de saúde, nos termos do artigo 22 da LINDB e dos princípios da razoabilidade e da continuidade do serviço público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, com fulcro nos artigos 168, VII, e 398, §3º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

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 junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 3 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente