TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	209817/25
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SANTA IZABEL DO OESTE
INTERESSADO:	CAMILA DE CARLI GRABOVSKI, ELO SERVICOS DE SAUDE LTDA, JEAN PIERR CATTO, MUNICÍPIO DE SANTA IZABEL DO OESTE, RAFAELA PASQUALI, SIMONI DREHER PILZ SPOHR
ADVOGADO / PROCURADOR	EVANDRO ALIF BOLBA BARBIERO, MARIANE SILVA OLIVEIRA, RAFAEL CARVALHO NEVES DOS SANTOS, RODOLFO CARVALHO NEVES DOS SANTOS, WELLINGTON GARCIA
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2402/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de Santa Izabel do Oeste. Extinção do Credenciamento nº 03/2025. Manifestações uniformes. Ausência de ilegalidade. Improcedência.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação da Lei de Licitações** (peça 3) promovida pela empresa **ELO SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA,** por meio de seus procuradores, em face de possíveis irregularidades na condução e extinção do **Credenciamento n.º 03/2025,** promovido pelo Município de **Santa Izabel do Oeste/PR,** com o objetivo de contratar empresas para "*prestação de serviços médicos na especialidade de clínico geral para atuar junto as Equipes de Estratégia Saúde da Família/ Unidades Básicas de Saúde do Município de Santa Izabel do Oeste – PR*" (peça 6, fl. 1).

Segundo narra a Representante (peça 3), o Município publicou edital visando à contratação de empresas para prestação de plantões médicos na especialidade de clínico geral, tendo fixado como data de início para recebimento dos envelopes o dia 14/02/2025, às 7h45. No entanto, a servidora responsável teria iniciado os protocolos antes do horário previsto em edital, sob o argumento de necessidade de desocupação do espaço. Apesar disso, foi respeitada a ordem de chegada dos licitantes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.8OMX

A empresa afirma que, mesmo após o protocolo, foi surpreendida com a **revogação do credenciamento**, pela secretaria competente, sob a seguinte alegação (peça 3, fl. 3):

> a) O protocolo ocorreu fora do horário estipulado pelo edital, comprometendo a ordem;
>
> b) Alguns envelopes receberam a numeração duplicada de protocolo, prejudicando a ordem real e inviabilizando a verificação da sequência correta;

A referida justificativa consta também no Parecer Jurídico n.º 73/2025 do Município de Santa Izabel do Oeste (peça 10, fl. 2):

> A revogação foi motivada por erros materiais ocorridos durante o recebimento e protocolo dos envelopes e documentos das empresas participantes, conforme segue:
>
> a) Duplicidade de protocolos: As empresas adentraram duplamente sob o mesmo número de protocolo, o que comprometeu a individualização do procedimento e gerou insegurança jurídica tanto para a Administração quanto para os participantes.
>
> b) Divergência nos horários de protocolo: devido à grande demanda, mais de um servidor foi designado para a recepção dos documentos, resultando em inconsistências nos registros, tais como horários conflitantes em protocolos sequenciais.
>
> c) Recebimento antecipado dos envelopes: contrariando o estabelecido no edital, o início do recebimento ocorreu antes do horário previsto (7h45min), o que afrontou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, observando que o primeiro licitante credenciado, teve seus documentos recebidos às 7hl2min.

Além disso, argumenta que a Administração, ao manter a anulação com base em parecer jurídico posterior, incorreu em erro grosseiro, contrariando o disposto no art. 71, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021, que determina a apuração da responsabilidade do agente causador da nulidade. Menciona também o art. 28 da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.8OMX

Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que impõe a responsabilização pessoal do agente público por dolo ou erro grosseiro em suas decisões.

A Representante aponta possíveis **danos ao erário**, considerando que:

> a) Houve gastos de recursos com o certame anterior e com o novo a ser publicado;
>
> b) Não punir o responsável, além de não ressarcir o erário, legitimará as falhas que supostamente ocasionaram a extinção do credenciamento e não terá efeito pedagógico para os demais servidores, com o fim de evitar outras anulações futuras;
>
> c) Os servidores, além de serem responsabilizados, também podem sujeitar a Administração ao pagamento de indenização pelas perdas e danos causados às licitantes, ocasionando mais gastos ao erário.

Destaca também a possibilidade de desvio de finalidade, caso fique evidenciado que a anulação tenha favorecido determinadas empresas que permaneceram no cadastro de reserva.

No âmbito de recurso administrativo interposto, a empresa representante destacou que:

> A Administração também não pode convalidar seu ato o convertendo para anulação, pois não há ilegalidade insanável – critério exigido por lei. No âmbito das licitações, um processo só será anulado se houver irregularidade insanável [...] (peça 9, fl. 10).

A empresa requer, portanto, a **apuração de responsabilidade dos agentes públicos** que atuaram na elaboração, condução e extinção do certame, bem como a imposição das sanções cabíveis, incluindo multa, tendo em vista os prejuízos decorrentes da extinção indevida do credenciamento e os danos causados ao interesse público.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.8OMX

A Representante reforça, também que "*se for mantida a extinção ilegal, não caberá escolha exceto* ***representar os servidores da comissão, o procurador jurídico que subsidiou a decisão, e o prefeito****."* (peça 9, fl. 14).

Solicitam, também, que *"seja reconsiderada a decisão de extinção do Credenciamento 03/2025, devendo dar prosseguimento ao certame."* (peça 9, fl. 16).

Frente às alegações e estando preenchidos os requisitos de admissibilidade[1], por meio de Despacho n.º 313/25 – GCFSC (peça 12), **recebi** o presente expediente, oportunizando, consequentemente, o exercício do contraditório ao **Munícipio de Santa Izabel do Oeste/PR**; a **Jean Pierr Catto**, Prefeito Municipal; a **Simoni Dreher Pilz Spohr**, Secretária Municipal da Saúde; a **Camila de Carli Grabovski**, Agente de Contratação; e a **Rafaela Pasquali**, responsável pela Divisão de Tributação e Fiscalização.

Na sequência, os **interessados** apresentaram contraditório conjunto (peça 23) declarando que a **revogação do certame foi legítima**, **motivada e necessária**, com base em vícios formais graves que comprometeram a lisura do processo. Os problemas envolveram **recebimento antecipado dos envelopes**, **duplicidade na numeração dos protocolos** e **falta de controle da ordem de chegada dos documentos**, contrariando o edital e os princípios da legalidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório.

De acordo com o Município, *"Essas falhas, ainda que não derivadas de dolo ou má-fé, configuram vícios insanáveis na condução do procedimento, que afetam diretamente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, além de comprometerem os princípios da isonomia, transparência e impessoalidade, pilares do regime jurídico das licitações."* (peça 23, fl. 4).

Segundo a defesa, os fatos foram devidamente relatados pela Agente de Contratação, analisados pela Secretaria de Saúde e fundamentados em parecer jurídico, sendo a decisão final ratificada pelo Prefeito. A revogação foi

[11] **Art. 275.** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da administração pública direta, indireta ou fundacional estadual ou municipal.
(...)
Art. 277. A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas pelos interessados e autoridades, na forma prevista no art. 32, I a VI, da Lei Complementar n.º 113/2005.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.8OMX

tomada com base no **art. 71, incisos II e III, da Lei 14.133/2021**[2] e na **Súmula 473 do STF**[3], como medida de precaução para evitar futuras nulidades e garantir segurança jurídica.

Afirma também que (peça 23, fl. 5):

> É exatamente o que se verificou no presente caso: não se trata de capricho, subjetivismo ou discricionariedade desmotivada, mas sim de ato motivado, prudente e necessário, que visa garantir a conformidade legal do procedimento, evitar prejuízos e reafirmar o compromisso da Administração com o interesse público e a moralidade administrativa.

O Município refuta qualquer conduta dolosa ou erro grosseiro dos servidores, argumentando que os problemas foram decorrentes de fatores operacionais extraordinários e que os envolvidos atuaram com boa-fé e dentro dos limites de suas atribuições. Também sustenta que **não houve dano ao erário** ou prejuízo indenizável à empresa representante, pois não houve adjudicação nem contratação.

As manifestações individuais dos servidores ressaltam a legalidade e boa-fé de suas condutas, com destaque para o caráter operacional e não deliberativo da servidora do protocolo (Rafaela Pasquali), a atuação técnica da Agente de Contratação (Camila de Carli Grabovski) e a decisão prudente da Secretária de Saúde (Simoni Dreher Pilz Spohr). O Prefeito (Jean Pierr Catto) apenas ratificou o ato com base em parecer jurídico.

Ao final, o Município requer (peça 23, fls. 16/17):

---

[2] **Art. 71.** Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: (...)
II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;
III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

[3] **Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal:** A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.8OMX

I. O recebimento da presente defesa única, reconhecendo-se sua regularidade formal e material, com a devida juntada aos autos do Processo n.º 209817/25;

II. O pleno acolhimento das justificativas apresentadas, com o consequente reconhecimento da legalidade do ato de revogação do Credenciamento n.º 03/2025, por estar devidamente fundamentado em fato superveniente, comprovado e pertinente, nos termos do art. 71, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, e da Súmula 473 do STF;

III. O afastamento de qualquer responsabilidade técnica, funcional ou jurídica dos servidores públicos arrolados nesta representação, por ausência de dolo, culpa grave ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB;

IV. A declaração de improcedência da Representação formulada pela empresa ELO Serviços de Saúde Ltda., em razão da inexistência de ilegalidade ou prejuízo ao erário, conforme restou amplamente demonstrado nos autos;

V. Por fim, o arquivamento integral do presente feito, com a consequente exclusão de qualquer anotação que possa ensejar responsabilização, sanção ou restrição de ordem pessoal ou institucional em desfavor do Município de Santa Izabel do Oeste/PR e dos servidores mencionados.

Remetidos os autos à análise técnica, a **Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar** apresentou a Instrução n.º 50/25 – CAIS (peça 37) opinando pelo conhecimento e, no mérito, pela **improcedência** da Representação, uma vez que **não restou configurada ilegalidade** no desfazimento do Credenciamento n.º 03/2025.

A manifestação técnica destaca que o credenciamento foi encerrado antes da adjudicação, de modo que não havia direito adquirido pelas empresas participantes, nem dever de indenizar por eventuais gastos com participação. Também afasta a tese de erro grosseiro ou má-fé dos agentes públicos, afirmando que a atuação deles se deu dentro de suas atribuições, em um cenário de confusão operacional e sem dolo. Conclui, então, que a decisão da Administração visou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.8OMX

preservar a legalidade e prevenir nulidades futuras, sendo justificada, proporcional e regular.

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas** elaborou o Parecer n.º 559/25 – 6PC (peça 38), acompanhando, integralmente, a unidade técnica, pela **improcedência** desta Representação por entender que **não houve ilegalidade** na revogação do Credenciamento n.º 03/2025 pelo Município de Santa Izabel do Oeste.

Segundo o Ministério Público de Contas, a revogação foi legítima, motivada por vícios formais que comprometeram a lisura do certame. O órgão ministerial reforça que não houve erro grosseiro por parte dos servidores públicos envolvidos, pois as falhas decorreram de situações operacionais excepcionais, sem má-fé ou desídia. Aponta que não há direito adquirido ou expectativa legítima indenizável, já que a revogação ocorreu antes da adjudicação e homologação.

Por fim, entende que os custos suportados pelas empresas fazem parte do risco normal de quem participa de licitação pública e que a atuação da Administração foi respaldada na autotutela administrativa (Súmula 473 do STF e art. 71 da Lei 14.133/2021), com vistas à segurança jurídica e ao interesse público.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifica-se que a revogação do certame decorreu da constatação de vícios formais graves e insanáveis, tais como o recebimento antecipado dos envelopes, contrariando o horário fixado em edital, e a duplicidade na numeração dos protocolos, o que comprometeu a rastreabilidade e a ordem cronológica da entrega dos documentos.

Tal situação implicou violação dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, isonomia, transparência e segurança jurídica, pilares basilares do regime jurídico das licitações.

A decisão pela revogação do credenciamento foi adotada em estrito exercício do poder-dever de autotutela administrativa, com base em parecer jurídico fundamentado e em consonância com o art. 71, incisos II e III, da Lei n.º

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.8OMX

14.133/2021, bem como com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, que **permite à Administração anular atos ilegais, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, desde que tal decisão seja devidamente motivada**.

No mérito, não se observa, pela instrução, conduta dolosa ou erro grosseiro dos agentes públicos envolvidos, conforme previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro[4], uma vez que as falhas apontadas decorreram de circunstâncias operacionais extraordinárias e não intencionais, sem má-fé, negligência grave ou desvio de finalidade.

Assim como trazido pelas unidades técnicas, importa destacar que a revogação ocorreu antes da homologação e adjudicação do certame, não havendo, portanto, constituição de direito adquirido ou expectativa legítima por parte das licitantes, afastando-se, assim, a possibilidade de indenização por eventuais prejuízos.

Também não há nos autos elemento concreto que indique direcionamento ou favorecimento a empresas integrantes do cadastro de reserva, sendo tal alegação, com a devida vênia, mera suposição sem respaldo probatório.

Dessa forma, diante da ausência de ilegalidade na conduta administrativa, da inexistência de prejuízo ao erário, e da atuação justificada e fundamentada dos agentes públicos, não há que se falar em responsabilização individual nem em vício insanável apto a macular a decisão de revogação do certame.

III. VOTO

Ante o exposto, nos termos do art. 116, inciso V, da Lei Complementar n.º 113/05[5], **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** desta Representação da Lei de Licitações.

---

[4] **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

[5] **Art. 116.** Além de outras atribuições previstas no Regimento Interno e nesta lei, compete ao Tribunal Pleno, originariamente: (...)
V – apreciar e julgar as denúncias e representações;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.8OMX

Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno[6], determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para arquivamento[7].

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, nos termos do art. 116, inciso V, da Lei Complementar nº 113/05[8], **IMPROCEDENTE** esta Representação da Lei de Licitações;

II – determinar, após o trânsito em julgado, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno[9], o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento[10].

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 o(a) Conselheiro(a) Substituto(a) THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

---

[6] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 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

[7] **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;

[8] **Art. 116.** Além de outras atribuições previstas no Regimento Interno e nesta lei, compete ao Tribunal Pleno, originariamente: (...)
V – apreciar e julgar as denúncias e representações;

[9] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 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

[10] **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.EBFF.8OMX

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

Plenário Virtual, 28 de agosto de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.8OMX