PROCESSO: 14.923/2025

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

REPRESENTANTE: LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS ARNALDO OLIVEIRA S/A

OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PARA APURAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO CURSO DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 020/2025 DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU

DECISÃO MONOCRÁTICA

Tratam os autos de Representação com pedido de medida cautelar apresentada pelo Laboratório de Análises Clínicas Arnaldo Oliveira S/A, em face da Prefeitura Municipal de Manacapuru - Amazonas, objetivando a apuração de possíveis irregularidades no curso do Pregão Eletrônico n. 020/2025/PMM.

O sobredito Pregão Eletrônico tem por objeto eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços laboratoriais, compreendendo exames de análises clínicas, com fornecimento total de infraestrutura, incluindo equipamentos automatizados em comodato, insumos, mão de obras especializada, sistema de informação laboratorial (LIS) com interfaceamento Bidirecional, monitoramento remoto 24 horas por telemetria das condições de temperatura e plataforma digital (Web e Aplicativo) para acesso aos resultados pelos pacientes para atender às necessidades do Laboratório do Hospital Geral Lázaro Reis, através da Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA.

A Excelentíssima Conselheira-Presidente, Dra. Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos, manifestou-se por meio do Despacho n. 1324/2025 – GP (fls. 211/213), admitindo o presente processo de Representação, ordenando a publicação do Despacho que tomou conhecimento do fato, nos termos do artigo 42-B, §8º, da Lei n. 2.423/96, e, por fim, determinou que os autos fossem encaminhados ao Relator para apreciação da medida cautelar.

Acerca do instituto da Representação nesta Corte de Contas, pode-se afirmar que a mesma é um instrumento que visa apuração de possíveis irregularidades ou má gestão na Administração Pública, conforme se depreende da leitura do art. 288, da Resolução n. 04/2002, *in verbis*:

> **Resolução n. 04/2002**
>
> **Art. 288.** O Tribunal receberá de qualquer pessoa, Órgão ou Entidade, pública ou privada, representação em que se afirme ou se requeira a apuração de ilegalidade ou de má gestão pública.

Identifico a legitimidade ativa para interposição desta Representação, evidenciando que o Laboratório de Análises Clínicas Arnaldo Oliveira S/A possui total legitimidade para ingressar com a presente Representação. Desta forma, tendo em vista que a inicial já foi aceita pela Presidente desta Egrégia Corte de Contas, entendo que deve ser dado prosseguimento a mesma.

Ultrapassada a breve análise da legitimidade ativa, este Relator prossegue com a análise do feito, iniciando com explanações que evidenciam a possibilidade dos Tribunais de Contas se manifestarem em sede Cautelar. Explico.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre referida competência. O Ministro Celso de Mello, por meio do Mandado de Segurança nº 26.547 MC/DF, de 23.05.2007, reconheceu tal competência, como se pode observar na Ementa a seguir transcrita:

> "TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOUTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). Consequente possibilidade de o Tribunal de Contas expedir provimentos cautelares, mesmo sem audiência da parte contrária, desde que mediante decisão fundamentada. Deliberação do TCU, que, ao deferir a medida cautelar, justificou, extensamente, a outorga

> desse provimento de urgência. Preocupação da Corte de Contas em atender, com tal conduta, a exigência constitucional pertinente à necessidade de motivação das decisões estatais. Procedimento administrativo em cujo âmbito teriam sido observadas as garantias inerentes à cláusula constitucional do *due process of law* (...)."

Ao tratar do assunto em sua Decisão, o Ministro Celso de Mello assim afirma:

> "O TCU tem legitimidade para expedição de medidas cautelares, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, bem como garantir a efetividade de suas decisões, consoante entendimento firmado pelo STF.
>
> Em sendo o provimento cautelar medida de urgência, admite-se sua **concessão 'inaudita altera parte'** sem que tal procedimento configure ofensa às garantias do contraditório e ampla defesa, ainda mais quando se verifica que, em verdade, o exercício dos referidos direitos, observado o devido processo legal, será exercido em fase processual seguinte.
>
> (...)
>
> Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.
>
> Entendo, por isso mesmo, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.
>
> Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário."

Assim, como bem colocado pelo Ministro Celso de Mello e já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas possui competência para analisar e conceder, preenchidos os pressupostos legalmente exigidos, Medida Cautelar.

Verifica-se que o objeto do Pregão Eletrônico n. 020/2025/PMM é a eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços laboratoriais, compreendendo exames de análises clínicas, com fornecimento total de infraestrutura, incluindo equipamentos automatizados em comodato, insumos, mão de obras especializada, sistema de informação laboratorial (LIS) com interfaceamento Bidirecional, monitoramento remoto 24 horas por telemetria das condições de temperatura e plataforma digital (Web e Aplicativo) para acesso aos resultados pelos pacientes para atender às necessidades do Laboratório do Hospital Geral Lázaro Reis, através da Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA.

Sopesando os argumentos trazidos aos autos pelo Laboratório, constata-se que o objeto da presente licitação é compatível com a atividade do Representante, tendo efetuado o seu devido credenciamento no procedimento licitatório em questão para participar do certame, nos exatos termos que preceitua o Item 06 do Instrumento Convocatório.

Constata-se que o Representante ficou em terceiro colocado após a etapa de lances do procedimento licitatório em estudo, contudo, as licitantes que estavam classificadas a frente do Representante foram desclassificadas da disputa, sendo o mesmo convocado para o envio das documentações.

No dia 26 de agosto do corrente ano, o Representante foi convocado para, no prazo de 02 horas, enviar as documentações necessárias, quais sejam, duas pastas compactadas (zip), uma contendo a proposta de preços e a outra contendo os documentos de habilitação.

A partir deste momento, identificam-se os fatos trazidos pelo Laboratório Representante que demonstraram a possível condução equivocada no curso do Pregão Eletrônico n. 020/2025/PMM.

O Representante alega que enviou a pasta com os documentos de habilitação sem nenhuma intercorrência, contudo, ao tentar enviar a pasta contendo a Proposta de Preços o sistema exibiu mensagem de erro (conforme *print* de tela aposto na Petição Inicial), impedindo o *upload* do arquivo.

Mesmo diante da mensagem de erro, o Representante afirma que se cercou de todas as possibilidades para resguardar o seu direito. Demonstrou que NO MESMO DIA, ANTES DO ENCERRAMENTO DO PRAZO FINAL, realizou o *print* da tela que apontava o erro no sistema e enviou um *e-mail* institucional para a Secretaria Municipal de Manacapuru, anexando a pasta de Proposta de Preços que o sistema não aceitou.

Sopesando os autos, de fato este Relator identifica às fls. 83/96, todos os e-mails enviados pelo Representante, dentro do prazo estipulado, contendo a proposta de preço que o sistema não aceitou. Ademais, no dia seguinte (27/08/2025), o Representante também protocolizou a proposta de preços fisicamente, junto à Prefeitura Municipal de Manacapuru, explicando os fatos ocorridos e anexando a proposta juntamente com a comprovação da falha do sistema.

Alega, por fim, que o Instrumento Convocatório previa a continuidade do certame apenas em 29/08/2025, porém, de forma antecipada aos prazos previstos no Edital, deram continuidade ao certame antecipando a sessão pública para o dia 28/08/2025, desclassificando o Laboratório de Análises Clínicas Arnaldo Oliveira S/A e chamando a empresa remanescente na ordem de classificação, que, ressalta-se, possui valor substancialmente superior ao do Representante.

Analisando o feito e correlacionando com a disposição contida na Lei n. 14.133/21, atual Lei de Licitações e Contratos, que fez constar expressamente um rol de princípios que devem ser observados, sendo estes norteadores do processo licitatório. Vejamos:

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

Portanto, há vedação expressa e ampla na legislação vigente a qualquer situação que possa comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório, conforme é possível observar pela dicção do artigo 9º, inciso I, alínea "a", da sobredita Lei, *in verbis*:

> **Art. 9º. É vedado** ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
>
> I - **admitir, prever, incluir ou tolerar**, nos atos que praticar, situações que:
>
> a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
> **(grifo nosso)**

Conforme se observa, é inegável a ampla importância atribuída pela legislação ao princípio da competitividade, como forma de fomentar a participação de um maior número de licitantes, promovendo-se, por conseguinte, uma ampla disputa, preservando a competitividade, garantindo uma seleção mais eficiente e economicamente vantajosa ao ente público.

Ademais, não aceitar as vias de envio da Proposta de Preço seria o mesmo que sustentar um excesso de formalidade no presente processo licitatório. Porém, essa perspectiva de formalidades jamais pode ser a formalidade sem substancialidade, mecanizada, sem finalidade e propósito, para prestigiar o mero formalismo, como se o procedimento licitatório tivesse uma fórmula sagrada e inquebrantável.

Assim, considerando que o erro no sistema que inviabilizou o envio da Proposta de Preço representa condição alheia à vontade do Representante e que, mesmo diante desta situação, o mesmo não mediu esforços para encaminhar de diversas formas a documentação exigida, entendo que NÃO merece prosperar a desclassificação do Representante por este motivo.

Como é cediço, os requisitos cumulativos indispensáveis à concessão de medidas cautelares são: a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Destaca-se que o *fumus boni iuris* está ligado à plausibilidade ou aparência do direito afirmado pelo próprio autor na ação principal. Em outras palavras, para que se possa fazer jus a uma tutela cautelar, terá de ser demonstrado que os fatos narrados na inicial são críveis, fidedignos e neste contexto entendo que estão, uma vez que resta demonstrado que no ato do processamento do Pregão Eletrônico n. 020/2025 - Prefeitura Municipal de Manacapuru - houve restrição ao caráter competitivo do certame e um excesso de formalismo no ato de desclassificação do Representante.

Além da comprovação da fumaça do bom direito, resta comprovado também o *periculum in mora*, o qual trata da irreparabilidade do dano ou, pelo menos, da dificuldade de o reparar, significando, portanto, a existência do risco de dano, perecimento, destruição, desvio, deterioração ou qualquer mutação em pessoas, bens e provas para a prestação perfeita e justa da tutela jurisdicional, diante da possibilidade de conclusão e homologação do procedimento licitatório.

Portanto, avaliando as ponderações aqui realizadas, além dos argumentos e da materialidade apresentados pela parte Representante, verifico que estão preenchidos os pressupostos para concessão de Medida Cautelar, quais sejam: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Desta forma, entendo que a concessão da medida cautelar consiste em ato necessário no presente caso, uma vez que existe a necessidade de se coibir o exercício de um possível ato ilegal praticado no caso em tela, uma vez que permanecer com a desclassificação do Representante é desconsiderar que o procedimento deve assegurar a justa competição tanto do ponto de vista formal quanto material, desconsiderar o caráter competitivo do certame, primando por um formalismo exacerbado e desconsiderando propostas mais econômicas para a Administração Pública.

Assim sendo, entendo necessária a concessão da medida cautelar para suspender o Pregão Eletrônico n. 020/2025, da Prefeitura Municipal de Manacapuru, bem como quaisquer atos dele decorrentes, até decisão final de mérito da presente Representação, uma vez que restou demonstrada a restrição ao caráter competitivo do certame, violando o artigo 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei n. 14.133/21.

Assim, diante da suposta prática de ato em afronta aos Princípios da Competitividade, da Economicidade, que pode causar graves prejuízos ao erário, entendo por bem **DETERMINAR A IMEDIATA SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO RELATIVO AO PREGÃO ELETRÔNICO N. 020/2025, REALIZADO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU, NO EXATO ESTADO EM QUE SE ENCONTRAR, a fim de evitar, sob qualquer hipótese, que sejam efetivadas contratações indevidas e desarrazoadas, mediante a prática de atos ilegais por parte da Administração Pública.**

Diante dos fatos e fundamentos acima citados, entendo configurada a situação de urgência para fundamentar **a concessão da medida cautelar** *'inaudita altera parte'*, buscando-se evitar, desta forma, danos irreversíveis ao interesse público, bem como ao erário.

A concessão de cautelar pelo Tribunal de Contas do Amazonas encontra fundamento no art. 1º, inciso II da Resolução n.º 03/2012-TCE/AM, que ora transcrevo:

> **Art. 1º.** O Tribunal Pleno, a Presidência do Tribunal ou o Relator, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte ou do interessado, entre outras providências:
>
> (...)
>
> **II –** a suspensão do processo ou procedimento administrativo, inclusive com a vedação da prática de atos;

Ademais, em vista do disposto no artigo 1º, § 2º, da Resolução n.º 03/2012 – TCE/AM, e, analisando os pontos abordados na inicial da presente Representação, considero pertinente que seja concedido prazo ao responsável pela Prefeitura Municipal de Manacapuru, para que o mesmo possa apresentar defesa e/ou documentos acerca dos aspectos suscitados no bojo da Representação e desta Decisão Monocrática.

Tal medida cautelar deve ser mantida até que sejam apresentadas justificativas em relação às dúvidas apontadas nestes autos e que esta Corte possa analisar, em cognição ampla, os fatos apresentados nesta Representação.

Ante o exposto, restando preenchidos os requisitos acima mencionados e levando em consideração a relevância e urgência que a Medida Cautelar requer, este Relator, com base nos termos do art. 1º da Resolução nº 03/2012–TCE/AM c/c art. 1º, inciso XX, da Lei nº 2.423/1996, **DECIDE** monocraticamente:

1. **CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR 'INAUDITA ALTERA PARTE' REQUERIDA PELO LABORATÓRIO DE ANÁLISES CLÍNICAS ARNALDO OLIVEIRA S/A, NO SENTIDO DE DETERMINAR A IMEDIATA SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO RELATIVO AO PREGÃO ELETRÔNICO N. 020/2025, REALIZADO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU, NO EXATO ESTADO EM QUE SE ENCONTRAR, a fim de evitar, sob qualquer hipótese, que sejam efetivadas contratações indevidas e desarrazoadas, mediante a prática de atos ilegais por parte da Administração Pública,** com fundamento no art. 1º, inciso II, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM, até ulterior manifestação desta Corte de Contas quando da análise ampla dos apontamentos indicados na inicial desta Representação;

2. **DAR CIÊNCIA** da presente decisão proferida por este Relator ao Colegiado desta Corte, para que haja a apreciação do Tribunal Pleno na primeira sessão subsequente, nos termos disposto no artigo 1º, §1º, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM;

3. **REMETER OS AUTOS** à GTE - Medidas Processuais Urgentes, a fim de adotar as seguintes providências:

   a) **PUBLICAÇÃO DA PRESENTE DECISÃO no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal em até 24 (vinte e quatro) horas,** em observância a segunda parte do artigo 5º, da Resolução n. 03/2012;

   b) **Ciência da presente decisão ao Laboratório de Análises Clínicas Arnaldo Oliveira S/A,** na qualidade de Representante do pleito Cautelar em tela;

   c) **Ciência da presente decisão ao responsável pela Prefeitura Municipal de Manacapuru,** para que apresente documentos e/ou justificativas, no prazo de 15 (quinze) dias, caso entenda necessário complementar a instrução processual para julgamento meritório, de forma a exercitar em sua plenitude o exercício de seu direito de defesa (art. 5º, LV, da CF/88 e art. 1º, §3º, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM)**;**

   d) Não ocorrendo de forma satisfatória a notificação pessoal dos interessados/ responsáveis, que a mesma se proceda pela via editalícia, nos termos estabelecidos no art. 71, III, da Lei n. 2423/96 e art. 97, da Resolução n. 04/02-TCE/AM;

4. Após o cumprimento das determinações acima, **REMETER OS AUTOS À DILCON E AO DOUTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS,** diante da documentação e justificativas porventura apresentadas, para a adoção das medidas que entenderem pertinentes ao prosseguimento do trâmite ordinário do presente processo, de forma a viabilizar a manifestação dos mesmos quanto aos fundamentos e à manutenção da cautelar e/ou quanto ao mérito da presente demanda, nos termos do artigo 1º, § 6º, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM c/c o art. 42-B, § 6º, da Lei n. 2.423/96**;** e

5. Por fim, **RETORNEM OS AUTOS CONCLUSOS AO RELATOR DO FEITO** para apreciação de mérito.

GABINETE DE CONSELHEIRO-SUBSTITUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 01 de setembro de 2025.

MÁRIO JOSÉ DE MORAES COSTA FILHO
Conselheiro Substituto