DECISÃO LIMINAR DLM - G.ICN - 20/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/799/2025
PROTOCOLO	: 2410087
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO MURTINHO
JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A)	: NELSON CINTRA RIBEIRO
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS (ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

TRAMITAÇÃO PRIORITÁRIA

MEDIDA CAUTELAR

O presente processo trata de Controle Prévio (art. 169, III, Lei n. 14.133/2021) realizado pela Divisão de Fiscalização de Saúde, tendo por objeto o **Pregão Eletrônico n. 05/2025** da Prefeitura Municipal de Porto Murtinho/MS, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, no valor estimado de R$ 1.171.581,60 (um milhão, cento e setenta e um mil, quinhentos e oitenta e um reais e sessenta centavos), com sessão pública para julgamento das propostas marcada para o dia 11/03/2025.

O objeto do procedimento licitatório está assim descrito no edital:

> Registro de Preços para Futura e Eventual Contratação de empresa especializada para prestar serviços de internação compulsória e/ou involuntária para tratamento de dependência química, e tratamento psiquiátrico aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS, por um período de 12 (doze) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no termo de referência (fl. 21).

A equipe técnica sustentou, no âmbito de sua análise de Controle Prévio (peça 8), os seguintes pontos de controle assim divididos:

> **2.1 Procedimento inadequado considerando o objeto da licitação**
>
> (...)
>
> Percebe-se, de imediato, que o objeto dessa licitação se adequa ao conceito de serviços contínuos (art. 6º, inciso XV, da Lei Federal nº 14.133/2021), o que não permitiria a sua contratação via

sistema de registro de preços, utilizada para contratações futuras.

(...)

2.2 Unidade de medida passível de exceder o tempo de internação do paciente e acarretar prejuízo ao erário

Estabelecer o mês como unidade para pagamento em contratação que visa a reabilitação do paciente dependente químico ou psiquiátrico não seria a melhor medida, já que essa previsão pode prejudicar a aferição da condição do paciente, que deve ser gradativa, e fixar o mês como marco pode limitar ou prolongar a necessidade do tratamento dado ao internado.

(...)

2.3 Ausência de previsão da obrigação do fornecimento de medicamentos

(...)

Dessa forma, constatou-se que qualquer disposição expressa sobre a obrigação do fornecimento de medicação, que é um pilar para tratamento de reabilitação de dependentes químicos ou pacientes psiquiátricos, não foi feita, o que poderá comprometer substancialmente o tratamento dos internos, e gerar despesas imprevistas, ou mesmo confusão acerca dessa incumbência no bojo da contratação.

Sem o detalhamento da obrigação dentro do que se pretende contratar, não há como compreender a estipulação sobre o dever de fornecimento de medicamentos

2.4 Ausência de previsão do local da execução dos serviços

(...)

Como se depreende, não houve o detalhamento de qual das partes estaria incumbida de dispor do local em que os serviços seriam realizados, sem estipulação expressa do dever de oferecer estabelecimento, já que o item 3 ficou omisso, o que poderá comprometer substancialmente o tratamento dos internos, gerar despesas imprevistas, ou mesmo inexecução contratual diante dessa confusão acerca da obrigação.

2.5 Disposição editalícia passível de gerar terceirização indevida

Percebe-se que essa cláusula permite a subcontratação da execução dos serviços sem a devida comprovação nos autos do processo da capacidade técnica do subcontratado e sem estabelecer limites e condições para a subcontratação.

> Essa terceirização de serviços, que deveriam ser realizados pela adjudicatária nos termos do dimensionamento do contrato, permite a pronta subcontratação total da execução para subcontratada.
>
> Dessa forma, entende-se que o item 3.6 do Termo de Referência (fl. 43) extrapolou a previsão legal de subcontratação, nos moldes do art. 122 da Lei nº 14.133/21, citado acima (...).

Pois bem. Sabe-se que o sistema de registro de preços é um procedimento no qual Administração Pública pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços, nos termos do art. 6° da Lei n. 14.133/2021:

> XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

Todavia, considerando o objeto do procedimento licitatório em análise, consistente na prestação serviços de internação compulsória e/ou involuntária para tratamentos de dependência química e psiquiátrico aos usuários do SUS, por um período de 12 (doze) meses, observa-se que a sua contratação não poderia ser dar pelo sistema de registro de preços, em razão de se tratar de uma típica contratação de serviços continuados, como já decidiu o Tribunal de Contas da União (TCU):

> (...) 9.4.1. **utilização indevida do sistema de registro de preços para a contratação, tendo em vista se tratar de uma típica contratação de serviços continuados, cujas características não se enquadram em nenhuma das hipóteses do art. 3º do Decreto Federal 7.892/2013**. 9.5. informar às Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A - Ceasaminas e à representante que o conteúdo desta deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e 9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas monitore o cumprimento do item 9.4 deste Acórdão. (Processo TC 000.064/2021-1, Tribunal Pleno, Rel. Min. Raimundo Carneiro, j. em 14/04/2021).

Em sentido semelhante é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), consubstanciado por meio do enunciado da Súmula n. 31:

> Em procedimento licitatório, é vedada a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada.

À vista disso, não sendo adequado o estabelecimento de registro de preços para serviço contínuos e tendo se tratado de um serviço continuado, entendo que o procedimento e o método adotados pela municipalidade foram indevidos.

Ademais, ao estabelecer o mês como unidade para pagamento em contratação que visa a reabilitação do paciente dependente químico ou psiquiátrico, o jurisdicionado desconsiderou a consequência prática desta escolha, como pontuou o corpo técnico (fl. 80):

> Estabelecer o mês como unidade para pagamento em contratação que visa a reabilitação do paciente dependente químico ou psiquiátrico não seria a melhor medida, já que essa previsão pode prejudicar a aferição da condição do paciente, que deve ser gradativa, e fixar o mês como marco pode limitar ou prolongar a necessidade do tratamento dado ao internado.
>
> (...)
>
> Dessa forma, essa previsão da unidade para aferição da execução do objeto no certame em análise poderia obrigar o paciente a permanecer internado durante o transcurso do mês, ainda que restabelecido e ocupando vaga útil a outro enfermo, bem como gerar dispêndio desnecessário.

Ocorre que, nos termos do artigo 20 da LINDB[1], o responsável, em determinado cenário, deve considerar as consequências práticas da sua decisão, além de explicitar a razão pela qual chegou à determinada solução que lhe pareceu necessária e adequada ao cenário, o que efetivamente não ocorreu no presente caso.

Por sua vez, constata-se que não houve a previsão, tampouco o detalhamento sobre o fornecimento de medicamentos, consoante o estudo técnico preliminar (fls. 3/11) e o termo de referência (12/19), a contrário sensu.

No entanto, a Lei n. 10.216/2001 prevê, entre os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais, o acesso ao melhor tratamento do sistema de saúde, o que engloba o fornecimento de medicamentos:

[1] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

> Art. 2º Nos atendimentos em saúde mental, de qualquer natureza, a pessoa e seus familiares ou responsáveis serão formalmente cientificados dos direitos enumerados no parágrafo único deste artigo.
>
> Parágrafo único. São direitos da pessoa portadora de transtorno mental:
>
> I - ter acesso ao melhor tratamento do sistema de saúde, consentâneo às suas necessidades.

Dessa maneira, há a necessidade de adequação do estudo técnico preliminar e do termo de referência para que estabeleçam detalhadamente a obrigatoriedade do fornecimento dos fármacos.

Além disso, nota-se que não houve a previsão do local da execução dos serviços, em infringência ao disposto no art. 6º, XXIII, da Nova Lei de Licitações, que determina a especificação do objeto da contratação:

> XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
>
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
>
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
>
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
>
> d) requisitos da contratação;
>
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
>
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
>
> g) critérios de medição e de pagamento;
>
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
>
> i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos do-

> cumentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
>
> j) adequação orçamentária.

Por derradeiro, percebe-se que o termo de referência estipulou uma hipótese de subcontratação (fl. 13):

> 3.6. Na impossibilidade da clínica não atender à demanda dos serviços, a mesma devera providenciar uma clínica equivalente ou superior em 5 (cinco) dias para que seja suprida a necessidade do pacientes, sendo a única e exclusivamente responsável por todo o custo retirando todo ônus e responsabilidade da administração pública.

Tal cláusula permite a subcontratação da execução dos serviços sem a devida comprovação nos autos do processo da capacidade técnica do subcontratado e sem estabelecer limites e condições para a subcontratação, diversamente do que dispõe o art. 122 da Nova Lei de Licitações:

> 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.

Isto posto, pelo que foi demostrado alhures, para preservar a lisura da licitação e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública e a isonomia do certame, nesta fase processual a medida mais adequada ao caso é decretar a suspensão do certame, oportunizando a correção do edital e demais documentos, assim como instalar o devido contraditório.

Ante o exposto, pelo poder geral de cautela, ***CONCEDO A LIMINAR***, com fulcro nos artigos 56 e 57, I da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o art. 152 do RITCE/MS, nas seguintes condições:

a) determinar que a Administração Pública Municipal adote providências *imediatas, a partir do recebimento da intimação,* no sentido de decretar a **SUSPENSÃO, no estado em que se encontra,** do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 05/2025 da Prefeitura Municipal de Porto Murtinho/MS, com sessão pública prevista para o dia 11/03/2025, em razão das impropriedades apresentadas, até ulterior manifestação desta Corte Fiscal, fixando multa de 300 (trezentas) UFERMS, em caso de descumprimento da decisão (art. 44, I e art. 45, I, da LC n. 160/12);

b) faculta-se ao responsável a tomada das correções necessárias com vista ao restabelecimento da licitação, republicando-se o Edital, com a consequente reabertura do prazo legal para a realização da sessão e apresentação das propostas;

c) determinar que no prazo de 5 (cinco) dias úteis o responsável encaminhe a documentação referente às providências para a correção do edital, reabertura da licitação, ou, ainda, remessa do comprovante de anulação definitiva, caso seja esse o caminho trilhado;

d) no mesmo prazo, manifeste-se a Autoridade sobre o conteúdo da matéria ventilada no *decisum* bem como na análise da peça 15 e tudo o mais que entender pertinente para uma ampla averiguação do feito;

e) dada a urgência da medida cautelar, com fulcro no art. 2°, § 7° da Resolução TCE/MS n. 85/2018, que regula a intimação por via eletrônica, determino a Gerência de Controle Institucional que proceda à **comunicação do *decisum* via contato telefônico e e-mail, com certificação nos autos**, para que a autoridade responsável tome conhecimento imediato das determinações e comprove o seu cumprimento;

f) intime-se, via cartório que certificará o prazo e o cumprimento da intimação, sobre o teor desta decisão liminar;

g) publique-se esta decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MS; e

h) cumprida as providências acima e após o retorno do processo em tela, voltem-me para ulteriores deliberações, em caráter prioritário (art. 149, § 3º, II, do RITCE/MS).

Campo Grande/MS, 11 de março de 2025.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
Conselheira Substituta
(ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)