DECISÃO SINGULAR INTERLOCUTÓRIA DSI - G.WNB - 225/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/3737/2025
PROTOCOLO	: 2805426
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE JUTI
JURISDICIONADO	: GILSON MARCOS DA CRUZ
CARGO DO JURISDICIONADO	:
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATOR	: Cons. WALDIR NEVES BARBOSA

CONTROLE PRÉVIO. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. AUSÊNCIA DE AMPLA PESQUISA DE PREÇOS. APROVEITAMENTO DE ORÇAMENTOS NÃO-INDEPENDENTES. COMBINAÇÃO PRÉVIA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE ÂNIMO DE COMPETIÇÃO ENTRE OS LICITANTES. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO PREGÃO PRESENCIAL EM DETRIMENTO DA FORMA ELETRÔNICA. IRREGULARIDADES GRAVES. MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO CERTAME.

Trata-se de Controle Prévio com proposição da Divisão de Fiscalização de Saúde no sentido de ser concedida medida cautelar para suspender o Pregão Presencial nº 17/2025, instaurado pelo Município de Juti, tendo por objeto o registro de preços para aquisição de medicamentos que não fazem parte da Farmácia Básica, destinado à Secretaria Municipal de Saúde, no valor estimado de R$ 1.038.530,50 (um milhão, trinta e oito mil, quinhentos e trinta reais e cinquenta centavos).

A Equipe Técnica emitiu as análises ANA-DFSAÚDE-5744/2025 e, posteriormente, ANA-DFSAÚDE-7409/2025, apontando achados capazes de obstar o prosseguimento do certame. O Jurisdicionado manifestou-se nos autos trazendo justificativas e documentos (propostas e ata da sessão).

Na reanálise (ANA-DFSAÚDE-7409/2025), a Divisão ampliou os achados, incluindo combinação prévia de preços e ausência de ânimo de competição, e opinou pela nulidade do pregão, sem prejuízo da apuração de responsabilidades.

Eis o breve relatório. Passo à decisão.

Inicialmente, esclareço que neste juízo de cognição sumária será observado o “Princípio da Verdade Material”, que vigora no processo de contas, analisando-se substancialmente se a “irregularidade” apontada pela Divisão

Especializada prejudicou a competitividade e economicidade do Pregão Presencial nº 17/2025, instaurado pelo Município de Juti, ou se foi mera "impropriedade formal".

Também será vetor desta análise o "Princípio da Razoabilidade", previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, como decorrência do Devido Processo Legal em sua acepção substantiva (*substantive due process of law*). Em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial. A LINDB renovada abusa de termos como "necessidade e adequação da medida imposta" (§ único do art. 20), "modo proporcional e equânime" (§ único do art. 21) ou "natureza e gravidade da infração" e "circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente" (§ 2º do art. 22).

E especificamente o *caput* do art. 22 da LINDB oferta um parâmetro de realidade relevantíssimo em matéria de hermenêutica, qual seja:

> 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.

Em sua reanálise, com a remessa da nova documentação nestes autos, a Divisão de Fiscalização manteve algumas das anteriores e apontou outras irregularidades no Pregão Presencial nº 17/2025:

> ***2.1 Ausência de ampla pesquisa de preços – violação do art. 23, § 1º, inc. I a IV da Lei n° 14.133/2021;***
> ***2.2 Coleta e aproveitamento de orçamentos não-independentes na pesquisa de preços – violação dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência;***
> ***2.3 Combinação prévia de preços – violação do art. 36, § 3°, "d", da Lei nº 12.529/2011;***
> ***2.4 Ausência de ânimo de competição entre os licitantes - violação dos princípios da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa e de simulação de licitação;***
> ***2.5 Utilização indevida do pregão presencial em detrimento***

da forma eletrônica da modalidade – violação aos princípios da eficiência e economicidade

Ponto 1 - Ausência de ampla pesquisa de preços (art. 23, §1º, I a IV, Lei 14.133/2021)

A Divisão de Fiscalização constatou que a estimativa decorreu de apenas quatro orçamentos de fornecedores (dois locais de Juti e dois de Caarapó), sem combinar outras fontes públicas de preços, em afronta ao art. 23, §1º, da Lei 14.133/2021 (bancos de dados públicos, potencial economia de escala etc.).

O gestor alegou que valores do Banco de Preços em Saúde seriam discrepantes (até “2.000%”) e que, por isso, optou por cotações locais para preservar a exequibilidade e a continuidade do abastecimento de medicamentos.

Entretanto, a justificativa não afasta a exigência de pesquisa ampla e juízo crítico, com diversificação de fontes e correção de eventuais distorções de preços.

Nesse sentido:

> REPRESENTAÇÃO. CODEVASF. FUNASA. AQUISIÇÃO DE CAMINHÕES COLETORES COM COMPACTADOR DE RESÍDUOS SÓLIDOS. AUSÊNCIA DE SOBREPREÇO. INDÍCIOS INSUFICIENTES PARA CARACTERIZAR FRAUDE À LICITAÇÃO. DEFICIÊNCIA NO PROCEDIMENTO DE ORÇAMENTAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA, COM VISTAS À PREVENÇÃO DE OCORRÊNCIAS SEMELHANTES. ARQUIVAMENTO. A pesquisa de preços para elaboração do critério de valor aceitável da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser priorizadas a consulta ao Painel de Preços do Governo Federal e a contratações públicas similares.
> (TCU - RP: 21062022 009.395/2022-9, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 21/09/2022)

Além disso, o exemplo do item Venlafaxina 75 mg evidencia sobrepreço: média BPS em R$ 0,89, contra estimativa local de R$ 12,57 (+1.312%), evidenciando falta de fidedignidade da pesquisa.

Procede, em juízo de verossimilhança, o achado de ausência de ampla pesquisa, impondo retorno à fase de planejamento com reestimativa saneada (Lei 14.133/2021, art. 23, §1º).

Ponto 2 - Orçamentos não-independentes (princípios da legalidade, moralidade e eficiência)

A Divisão demonstrou que duas empresas apresentaram preços idênticos em 228 de 350 itens (65%) na fase interna, contaminando a estimativa.

O gestor reconheceu a coincidência, mas sustentou que priorizou fornecedores com histórico e capacidade de entrega.

A repetição maciça de valores inviabiliza a credibilidade da estimativa. A seleção de fornecedores “habituais” não supre a exigência de independência das cotações. Determina-se o descarte dos orçamentos colidentes e a realização de nova pesquisa com fontes públicas e ampla amostragem, inclusive extra-local (Lei 14.133/2021, art. 23, §1º).

Ponto 3 - Combinação prévia de preços na fase externa (art. 36, §3º, “d”, Lei 12.529/2011)

Da ata de sessão e das propostas escritas decorre que duas licitantes repetiram preços idênticos em 83 itens na fase externa. Ademais, uma licitante só indicou marcas nos itens em que venceu, quadro típico de coordenação de condutas e competição simulada.

Presentes indícios convergentes e concordantes de ajuste entre concorrentes – padrão probatório admitido pelo TCU e pela jurisprudência citada na própria análise técnica –, suficiente para cautelar (proteção do interesse público e do resultado útil do controle).

Ponto 4 - Ausência de ânimo de competição / competição simulada

Em 180 dos 350 itens (51%) não houve lances, e o ganho global foi irrisório (R$ 29,8 mil, de R$ 1.038.530,50 para R$ 1.008.719,98), o que corrobora o esvaziamento competitivo.

O quadro fático reforça o risco de dano ao erário por ausência de disputa efetiva, justificando a suspensão do resultado até a correção estrutural do procedimento.

Ponto 5 - Uso do pregão presencial sem robusta justificativa

Embora o gestor tenha alegado tratar-se de “transição gradual” para o formato eletrônico, os autos demonstram que o Município já possui plena estrutura e experiência nessa modalidade, tendo realizado diversos pregões eletrônicos nos exercícios de 2024 e 2025. Tal circunstância evidencia que não subsiste motivo técnico ou operacional capaz de justificar a adoção excepcional do pregão presencial.

Ademais, o problema não foi só a escolha do pregão presencial sem justificativa. Agravou a situação o fato de a pesquisa de preços ser limitada apenas a fornecedores locais, o que por si só já demonstra a falta da amplitude necessária. Para piorar, todos os indícios apontam para uma combinação prévia de preços, conforme detalhado na análise.

Nessas condições, a escolha pela forma presencial restringe ainda mais o universo de potenciais participantes, comprometendo os princípios da competitividade, economicidade e transparência.

Ausente justificativa idônea, determina-se a adoção do pregão eletrônico na reedição do certame, como forma de assegurar ampla competitividade, isonomia e melhor custo-benefício à Administração (art. 5º da Lei 14.133/2021).

Assim, no caso, diante das irregularidades apontadas, em sede de cognição perfunctória, **há elementos nos autos que indicam a necessidade de determinar a suspensão do procedimento licitatório**.

Diante do exposto e pelos fundamentos descritos, para correção das falhas apontadas, **DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR PARA DETERMINAR A SUSPENSÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 17/2025, DO MUNICÍPIO DE JUTI, OU CASO JÁ TENHA SIDO CONCLUÍDO, NÃO HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME OU NÃO EXECUÇÃO DA CONTRATAÇÃO**, com fundamento no art. 4º, I, “b”, 3, c/c art. 152 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, a ser comprovada nestes autos pelo responsável no prazo de 5 (cinco) dias úteis, sob pena de multa em caso de descumprimento da decisão, podendo apresentar, caso queira, as justificativas que considerar pertinentes e correções e medidas realizadas.

É a decisão.

Publique-se e Intime-se.

Campo Grande/MS, 05 de novembro de 2025.

CONS. WALDIR NEVES BARBOSA
RELATOR