DECISÃO SINGULAR INTERLOCUTÓRIA DSI - G.ICN - 79/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/3077/2025
PROTOCOLO	: 2798442
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BELA VISTA
JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A)	: GERARDO GABRIEL NUNES BOCCIA
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

Tratam os autos da análise do Controle Prévio em relação ao procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 013/2025, realizado pelo Município de Bela Vista/MS, cujo objeto é a prestação de serviços de gerenciamento e de gestão administrativa para aquisição de medicamentos, relativos à rede básica e judicial, fraldas, dietas alimentares, insumos, material hospital, laboratório, odontológico em geral, mobiliários, equipamentos de manutenção corretiva e preventiva dos equipamentos da rede municipal de saúde, no valor estimado de R$ 4.093.333,34 (quatro milhões e noventa e três mil e trezentos e trinta e três reais e trina e quatro centavos).

Verifica-se que a Sessão Pública do procedimento licitatório Pregão Eletrônico n. 013/2025 está marcada para o dia 17 de julho de 2025, às 08h30 (horário oficial de Brasília/DF), na plataforma “www.licitanet.com.br”.

A Divisão de Fiscalização de Saúde, mediante a análise ANA - DFSAÚDE – 4979/2025 (fl. 228), verificou as seguintes inconsistências:

Item	Achado/situação encontrada	Critério	Evidências
2.2.1	Inviabilidade de gestão de aquisição de medicamento por meio empresas terceirizadas	Art. 37, XXI, CF/1988 e art. 5º da Lei n° 14.133/2021	Peça 7
2.2.2	Pesquisa de preço insuficiente	Acórdão - AC02 - 415/2022 – Protocolo: 2083630	Peças 4 e 5
2.2.3	Estimativas de quantidades e de valor inadequadas	Incisos IV e VI do § 1° do art. 18 da Lei n° 14.133/2021	Fl. 44

Pois bem. Observa-se que o objeto da presente contratação trata-se da quarteirização na aquisição e gerenciamento de medicamentos, nos termos da minuta do edital (fl. 172):

> Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de gerenciamento a de gestão administrativa para aquisição

> de medicamentos (rede básica a judicial), fraldas, dietas alimentares, insumos, material hospitalar, laboratório, odontológico em geral, mobiliários, equipamentos e manutenção corretiva a preventiva dos equipamentos da rede municipal de saúde.

Infere-se, inicialmente, que a quarteirização é um instrumento no qual a Administração Pública contrata uma empresa terceirizada, que subcontrata outra pessoa física ou jurídica para a execução de determinados serviços ou o fornecimento de certos bens necessários ao serviço público.

Todavia, a utilização da quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamentos e insumos farmacêuticos não garante a supremacia do interesse público, como pontuado pela equipe técnica (fls. 224/225):

> Registra-se que, diante de tal questão, esta Divisão foi provocada para se manifestar sobre a legalidade da referida forma de contratação, tendo se posicionado, nos autos de Consulta - Processo de nº TC/8642/2023, que "a quarteirização não é a solução mais vantajosa para gestão e fornecimento de medicamentos, devendo ser evitada".
>
> Justificou-se tal assertiva sob os seguintes fundamentos: a) "o ordenamento jurídico brasileiro prevê como regra a licitação de referidos bens, nos termos do art. 37, XXI, CF/1988 e Lei n. 14.133/2021; b) "a quarteirização exige a apresentação de estudo técnico que demonstre de maneira concreta a vantagem e economicidade desse tipo de contratação, bem como deve ser levado em conta os preços dos produtos (cuja pesquisa não deve ficar exclusivamente a cargo do contratado) e a taxa de administração. No caso das aquisições de medicamentos e insumos da saúde, tais requisitos não costumam estar presentes, uma vez que se trata de um mercado com preços altamente regulados e distribuição controlada, sendo que muitas vezes a Administração Pública negocia diretamente com os fabricantes" e c) "além disso, a aquisição e distribuição de medicamentos é atividade finalística do Poder Público".

Em sentido semelhante, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná em consulta sobre a possibilidade quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, deliberou o seguinte:

> Conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:
>
> a) Existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município?
>
> Resposta: Não. A contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e

aos contratados administrativos.

b) É possível a “quarteirização” dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e correlatos?

Resposta: Não. **A quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e corretos exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico pátrio**.

c) Em caso negativo quanto ao quesito ‘b”, considerando que o modelo que se pretende adotar garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, garante a disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e reduz a necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais, atendendo ao interesse público, por qual razão não seria viável.

Resposta: **O modelo é inconstitucional. Ademais, não existe qualquer estudo técnico capaz de comprovar que ele garante melhor eficiência, fornecimento de medicamentos padronizados a todas as unidades de saúde do Município, disponibilidade imediata de medicamentos emergenciais e redução da necessidade de suprimento de fundos para fazer frente a compras emergenciais**.

d) Garante a atenção à supremacia do interesse público pela Administração?

Resposta: **Não, conforme resposta aos questionamentos anteriores**. (Processo n. 636412/22, Acórdão 1922/24, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha, j. em 10/07/2024).

Ademais, constata-se que a pesquisa de preços foi baseada apenas nas cotações de três potenciais fornecedores, de acordo com o orçamento base (fl. 4), o que evidenciou a insuficiência na estimativa do valor da contratação, em infringência aos artigos 18 e 23 da Nova Lei de Licitações:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (...) VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por

preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Ressalta-se, assim, que a não realização de ampla pesquisa de mercado resultará em ato irregular sujeitando o responsável a sanções legais, como já decidiu esta Corte de Contas em caso semelhante:

RECURSO ORDINÁRIO. DECISÃO SINGULAR. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADE. MULTA. NÃO REALIZAÇÃO DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO. PREÇOS SUPERIORES À MÉDIA OBTIDA POR OUTROS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO. AUSÊNCIA DE LEVANTAMENTO ADEQUADO DOS VALORES PRATICADOS. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA. DESPROVIMENTO. 1. **Mantém-se a irregularidade do procedimento licitatório e da formalização da ata de registro de preços, bem como a multa aplicada ao recorrente pela inadequada pesquisa de mercado, uma vez que a falta de levantamento adequado dos valores praticados afronta os princípios da**

> **economicidade e da eficiência**. Afasta-se a alegação de inflação de custos pela pandemia diante da realização de comparação de preços dentro do mesmo período. 2. Desprovimento do recurso ordinário. (TC/8531/2020/001, Acórdão AC00 - 471/2025, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Jerson Domingos, j. em 16/04/2025).

Por derradeiro, nota-se que não foi feita uma previsão precisa das unidades e quantidades que devem ser adquiridas, tampouco foi anexada a memória de cálculo da margem e do quantitativo a ser contratado, segundo informado pela área técnica (fl. 226):

> Percebe-se que não houve uma estimativa adequada das unidades e quantidades a serem adquiridas, mas sim uma presunção de que os mesmos itens adquiridos nos últimos doze meses serão novamente demandados pelo Município no mesmo período subsequente (fls. 14-18).
>
> Além disso, foi acrescida uma margem de 10 a 50% nos quantitativos totais com base nos valores pagos as empresas que tinham contrato com o Município (fl. 44). Todavia, não consta nos autos a metodologia de cálculo utilizado para definir esse percentual de acréscimo.

Dessa forma, considerando a inexistência de critérios objetivos para a definição dos quantitativos a serem contratados, a elaboração do estudo técnico preliminar desrespeitou as disposições do § 1º, inciso IV, do art. 18 da Lei n. 14.133/2021, que regula a fase preparatória do procedimento licitatório:

> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (...) IV - **estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

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 Regimento Interno do TCE/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. 013/2025, realizado pelo Município de Bela Vista/MS, **devendo a autoridade responsável abster-se do ato de homologação e atos decorrentes desta licitação**, em razão das impropriedades apresentadas, até ulterior manifestação desta Corte Fiscal, fixando multa de 300 (trezentas) UFERMS, em caso de descumprimento da decisão, nos termos do 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 técnica (fls. 129/134), além de tudo o mais que entender pertinente para uma ampla averiguação do feito;

e) dada a urgência da medida cautelar, intime-se o responsável por **ligação telefônica**, correio eletrônico e/ou mensagem eletrônica de texto, nos termos do art. 50, § 1º, III, § 6º da LC n. 160/2012, para que tome conhecimento imediato das determinações e comprove o seu cumprimento;

f) a intimação será efetuada via Unidade de Serviço Cartorial, que certificará o prazo e o cumprimento da comunicação 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, segundo dispõe o art. 149, § 3º, II, do RITCE/MS.

Campo Grande/MS, 16 de julho de 2025.

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