

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 018.253/2024-5

Natureza(s): Representação.

Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

Representação legal: Eugenio Jose Guilherme de Aragao (4.935/OAB-DF), Willer Tomaz de Souza (32.023/OAB-DF) e outros, representando Uniao Quimica Farmaceutica Nacional S.A.; Fernanda Silveira Martins Rebelli (155.111/OAB-SP), Bruno de Oliveira Volpato (303.698/OAB-SP) e outros, representando Pfizer Brasil Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES OCORRIDAS NA DISPENSA ELETRÔNICA 90.005/2024, PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE. INDEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peça 70), que contou com a anuência do corpo diretivo (peça 71).

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Dispensa Eletrônica (DL) 90005/2024 sob a responsabilidade do Ministério da Saúde – Secretaria-Executiva – Departamento de Logística em Saúde (DLOG), com valor estimado, inicialmente mantido em sigilo (peça 7, p. 22), posteriormente foi divulgado como sendo de R\$ 24.996.231,60, com valor unitário de R\$ 7,10 (peça 12, p. 3), cujo objeto é a aquisição do medicamento Medroxiprogesterona Acetato, 150mg/ml, Suspensão Injetável (peça 7, p. 1).

2. A dispensa em análise é regida pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Compras.gov.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) o procedimento emergencial foi instaurado em razão da suspensão das contratações decorrentes do Pregão Eletrônico (PE) 91/2023, cujo objeto era idêntico, tendo como vencedora a empresa Laboratórios Pfizer Ltda. (CNPJ 46.070.868/0019-98), pelo valor unitário de R\$ 6,89.

b) a situação atual é de anulação do certame emergencial, uma vez que foi revogada a decisão judicial que suspendia as contratações originadas do Pregão Eletrônico 91/2023 (peça 1, p. 8).

c) O Contrato 280/2024, decorrente do PE 91/2023 e firmado em 7/8/2024 (peça 18), encontra-se com 50% de seus itens executados. O Contrato 319/2024, também firmado com a empresa Pfizer, ainda não foi executado (peça 34, p. 6). Já o Contrato 272/2024, celebrado com a empresa Modena, em decorrência da cota reservada para ME/EPP, encontra-se em execução (idem, p. 1, 2 e 5).

d) valor da melhor proposta na DL: valor unitário de R\$ 4,89 e valor total de R\$ 17.215.714,44, ofertada pela representante;

- e) **Não** houve assinatura do **contrato** decorrente da DL 90005/2024.
- f) a dispensa eletrônica em tela não envolve registro de preço.
- g) houve pedido de impugnação do edital.
- h) Documentos do pregão podem ser consultados em:
<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=25000506900052024>.

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, que a anulação da DL 90005/2024 foi irregular, pelos seguintes motivos (peça 1):

a) o DLOG anulou a DL 90005/2024 porque foi revogada a decisão judicial que suspendia o Pregão Eletrônico (PE) 91/2023 (peça 1, p. 8), que tem o mesmo objeto dessa dispensa eletrônica. Contudo, naquele pregão foi homologado o valor unitário de R\$ 6,89 (peça 5), enquanto na DL 90005/2024 foi obtido o valor unitário de R\$ 4,89. Desse modo, a compra a partir do PE 91/2023 causará um prejuízo de R\$ 10.154.686,00 aos cofres públicos;

b) não foi concedido contraditório e ampla defesa ao representante, detentor da melhor proposta, antes da referida anulação; e

c) não há vício no processo da DL 90005/2024 que justifique sua anulação.

5. Além disso, solicitou a concessão de medida cautelar, para suspender qualquer aquisição decorrente da Ata de Registro de Preços (ARP) oriunda do PE 91/2023, até decisão de mérito a respeito da legalidade da DL 90005/2024.

6. Na instrução inicial (peça 13), esta Unidade Técnica concluiu haver plausibilidade jurídica na ausência de abertura de prazo recursal aos interessados contra a decisão de anulação da Dispensa de Licitação 90005/2024, o que pode configurar afronta ao disposto no art. 165, inciso I, alínea “d”, da Lei 14.133/2021. O Ministro Relator, em concordância com a análise da AudContratações, entendeu que a referida falha justificava a emissão de ciência (peça 62, p. 4).

7. A AudContratações considerou que a retomada da contratação com fundamento no Pregão Eletrônico 91/2023 violaria o princípio da economicidade (art. 5º da Lei 14.133/2021), tendo em vista que o preço alcançado na Dispensa de Licitação 90005/2024 mostrava-se mais vantajoso para a Administração. Por essa razão, propôs a adoção de medida cautelar para suspensão do Contrato 319/2024 (peça 52, p. 9).

8. A AudContratações sustentou que houve erro de interpretação, por parte do Ministério da Saúde, quanto à motivação para a anulação da DL 90005/2024, uma vez que, a seu ver, a contratação emergencial estava justificada pelo risco de desabastecimento, o qual persistiu mesmo após a cassação da medida liminar judicial (peça 52, p. 8).

9. Em 7/3/2025, o Ministro Relator **discordou da proposta** da AudContratações, assentando que a **concessão da medida cautelar** implicaria abrir precedente para o descumprimento do devido procedimento licitatório. Concluiu pela **ausência de plausibilidade jurídica** para sua adoção, uma vez que não restaram configurados vícios no procedimento licitatório, cuja liminar impeditiva fora revogada judicialmente, ensejando a posterior anulação da dispensa (peça 62, p. 3-4).

10. O Relator acrescentou que a decisão de não suspender a execução do Contrato 319/2024 não inviabiliza a construção participativa de futuras deliberações e tampouco obsta a adoção das medidas saneadoras cabíveis, razão pela qual determinou a remessa dos autos à Unidade Técnica para prosseguimento da instrução de mérito.

11. Ressalta-se que, em 24/2/2025, a empresa Pfizer encaminhou manifestação ao Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde informando a concessão de desconto de R\$ 2,00 por unidade no valor pactuado no Contrato 319/2024, correspondente a 2.538.671 unidades, alinhando-o ao melhor preço ofertado na DL 90005/2024, passando a praticar o valor final de R\$ 4,89 por unidade (peça 61, p. 1-2).

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

12. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

13. Está configurada a presença desse pressuposto, tendo em vista que, com o indeferimento da medida cautelar no âmbito judicial relativa ao PE 91/2023 e a anulação da Dispensa de Licitação 90005/2024, torna-se iminente a contratação decorrente do Contrato 280/2024, firmado em 7/8/2024 (peça 18), cuja execução já alcança 50% dos itens contratados. Adicionalmente, o Contrato 319/2024, igualmente celebrado com a empresa Pfizer e oriundo do PE 91/2023, ainda não teve sua execução iniciada (peça 34, p. 6).

I.2. Perigo da demora reverso

14. Está mitigada a presença do pressuposto do perigo da demora reverso, na medida em que, em 24/2/2025, a empresa Pfizer concedeu desconto sobre o preço originalmente pactuado no Contrato 319/2024, igualando-o ao menor valor ofertado na Dispensa de Licitação 90.005/2024. Ressalte-se, contudo, que não há informações atualizadas sobre o medicamento objeto do certame, o qual é considerado essencial para o abastecimento da Rede SUS e para a continuidade da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Mulheres.

I.3. Plausibilidade jurídica

15. Com base nas alegações apresentadas pelo representante, serão analisadas, a seguir, as supostas irregularidades apontadas:

I.3.1. da instrução inicial (peça 13, p. 3-5): Ilegalidade na anulação da Dispensa de Licitação 90005/2024
Fundamento legal ou jurisprudencial: Princípios da legalidade, da eficiência e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e art. 71, §§ 3º e 4º, da Lei 14.133/2021;

Análise:

16. O representante sustenta em três pontos a ilegalidade da anulação da DL 90005/2024:

(i) não foi concedida ao representante, detentor da melhor proposta, a oportunidade de se manifestar antes que houvesse a anulação;

17. Com base na análise da Unidade Técnica e nos elementos constantes dos autos, registra-se que a alegação do representante quanto à ausência de oportunidade de manifestação prévia antes da anulação da DL 90005/2024 **apresenta plausibilidade jurídica**. Em conformidade com o disposto no art. 165, inciso I, alínea “d”, da Lei 14.133/2021, a Administração, ao decidir pela anulação da contratação direta após a fase de julgamento da proposta mais vantajosa, deveria ter assegurado aos interessados o prazo de três dias úteis para interposição de recurso.

18. Constatou-se que, embora a fase de julgamento tenha sido encerrada com a identificação da proposta mais vantajosa apresentada pela empresa União Química Farmacêutica Nacional S.A., e a fase de habilitação tenha sido iniciada, a sessão foi posteriormente suspensa sem o regular prosseguimento e sem a abertura de prazo recursal após a anulação do certame. Tal omissão evidencia possível violação ao devido processo legal administrativo, no aspecto recursal, em desconformidade com a norma citada.

19. Trata-se, portanto, de irregularidade formal que, embora não configure por si só nulidade do certame, demanda atuação saneadora da Administração, com vistas à observância dos princípios do contraditório, ampla defesa e legalidade. Considera-se, assim, que, embora o representante não tenha tido direito aos aludidos contraditório e ampla defesa nessa dispensa de licitação, a análise dos argumentos ora apresentados por essa empresa no âmbito desta representação supre a impropriedade cometida pela unidade jurisdicionada.

20. Diante desse cenário, a Unidade Técnica (UT) opinou pela existência de vício formal relevante, o

que motivou o Ministro Relator, em consonância com a manifestação desta UT, a reconhecer a falha e determinar a emissão de **ciência ao órgão responsável**, conforme consignado na peça 62, p. 4. A falha, ainda que formal, compromete a legalidade do procedimento de anulação e enseja a necessidade de correção procedimental em futuras ocorrências, garantindo-se os direitos recursais dos licitantes.

(ii) não há vício no procedimento da DL 90005/2024 que justifique a anulação;

21. Inicialmente, cumpre registrar que a DL 90005/2024 foi instaurada com fundamento no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, em razão da situação emergencial ocasionada pelo desabastecimento do medicamento Medroxiprogesterona Acetato, agravada pela suspensão judicial do Pregão Eletrônico (PE) 91/2023. O fundamento da dispensa era, portanto, válido e amparado em fato superveniente, conforme reconhecido pela própria jurisprudência do TCU, a qual admite contratações emergenciais para suprir lacuna temporária enquanto se viabiliza solução definitiva por meio de procedimento competitivo.

22. Contudo, com a revogação da medida liminar que paralisava o PE 91/2023 e a consequente possibilidade de sua retomada, o Ministério da Saúde optou por anular a DL 90005/2024 e concluir o processo licitatório. Essa decisão foi posteriormente respaldada pelo Ministro Relator, o qual entendeu que “não vislumbra[va] hipótese de censura ao gestor pela retomada do procedimento licitatório”, dada a superação da situação excepcional que motivara a dispensa (peça 62, p. 3-4).

23. Importante ainda destacar o elemento superveniente trazido aos autos: em 24/2/2025, a empresa Pfizer, vencedora do PE 91/2023, comunicou ao Ministério da Saúde a concessão de desconto de R\$ 2,00 por unidade no valor contratado, reduzindo o preço para R\$ 4,89 — valor idêntico ao da proposta mais vantajosa apresentada na DL 90005/2024 (peça 61). Essa medida eliminou a vantagem econômica anteriormente existente em favor da dispensa, afastando, assim, o argumento de que sua continuidade seria imprescindível para garantir a economicidade do gasto público.

24. Por outro lado, ao se analisar estritamente a regularidade da DL 90005/2024, não se identificam vícios materiais intrínsecos ao seu processamento. A dispensa foi instaurada com base em situação emergencial concretamente delineada e, embora tenha havido falhas formais (como a não inclusão dos Estudos Técnicos Preliminares no processo e a ausência de abertura de prazo recursal contra a anulação), não se demonstrou qualquer ilegalidade substancial no seu trâmite que a tornasse nula de pleno direito.

25. Dessa forma, sob o ponto de vista da validade jurídica intrínseca, é possível afirmar que a DL 90005/2024 não apresentava vícios materiais que exigissem sua anulação. Todavia, sob a ótica da conveniência administrativa, considerando a retomada válida do PE 91/2023, o fim da situação emergencial e a equiparação de preços posteriormente promovida pela Pfizer, a decisão pela anulação da DL encontra respaldo no interesse público e nos princípios da razoabilidade e da continuidade administrativa, especialmente considerando a análise do Relator em seu despacho (peça 62, p. 3-4):

23. Ao avaliar o comportamento da representante nos registros destes autos, sou levado a divergir da AudContratações, no sentido de que anuir à adoção da medida cautelar funcionaria como verdadeiro precedente para a fuga ao procedimento licitatório.

24. Note-se que, (i) em recurso administrativo, a representante alegou a inexecutabilidade do preço ofertado pela vencedora; (ii) no procedimento da dispensa eletrônica, emergencialmente promovido devido à situação de desabastecimento superveniente, ofertou preços sensivelmente mais baixos que os da licitação da qual participou; (iii) posteriormente, em alegação diametralmente oposta feita em ação judicial pela suspensão do Contrato 280/2024, alegou que o preço contratado seria superior aos disponíveis no mercado (peça 45, p. 3) e; (iv) representando junto a este Tribunal, sob a alegação de irregularidade da retomada da via original, criou o ensejo para uma segunda chance de contratação.

25. Nada obstante a relevância do princípio da economicidade, um dos pilares da avaliação da melhor proposta e do interesse público, creio que, neste contexto, há um patrimônio maior em risco, o próprio procedimento licitatório, regido por princípios igualmente caros como a igualdade, a segurança jurídica e a competitividade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

26. Em conclusão, a anulação da DL 90005/2024, ainda que não lastreada em vício material formalmente evidenciado no procedimento da dispensa, não configura ilegalidade ou má gestão, diante do novo cenário fático-jurídico e da manifestação de vontade do fornecedor em ajustar sua proposta aos termos

mais vantajosos inicialmente verificados na dispensa. A opção pela retomada do procedimento licitatório se mostra legítima, razoável e conforme com a jurisprudência consolidada do TCU.

27. Diante desse contexto, considera-se **improcedente** a suposta irregularidade.

(iii) o preço obtido na DL 90005/2024 é mais vantajoso do que o preço decorrente do PE 91/2023.

28. A avaliação da alegação do representante, de que o preço ofertado na DL 90005/2024 é mais vantajoso do que o obtido no PE 91/2023, demanda uma abordagem que considere não apenas a dimensão econômica, mas também os princípios que norteiam o regime jurídico das contratações públicas.

29. Inicialmente, constata-se que a proposta apresentada na DL 90005/2024 — R\$ 4,89 por unidade do medicamento Medroxiprogesterona Acetato, 150mg/ml — era efetivamente mais vantajosa em relação aos preços homologados no PE 91/2023 (R\$ 6,89 e R\$ 7,25 por unidade). Esse diferencial de até 48,26% no custo unitário configurava, à época, clara vantagem financeira para a Administração, reforçando o princípio da economicidade (art. 5º e art. 11, I, da Lei 14.133/2021).

30. Contudo, tal vantagem econômica foi neutralizada em 24/2/2025, quando a empresa Pfizer — vencedora do PE 91/2023 — manifestou-se formalmente, concedendo desconto de R\$ 2,00 por unidade no valor pactuado no Contrato 319/2024, o que resultou no mesmo preço praticado na DL (R\$ 4,89 por unidade), conforme registrado na peça 61. Esse fato elimina a disparidade de valores, afastando a materialidade de eventual contratação antieconômica e restaurando a equivalência entre as alternativas contratuais.

31. Além do aspecto econômico, é imperativo considerar a manifestação do Ministro relator, que ponderou a relevância de outros princípios fundamentais do regime licitatório — como a igualdade, a segurança jurídica e a competitividade (art. 5º, Lei 14.133/2021) — em contraponto à mera análise de vantagem financeira. O relator asseverou que, diante da ausência de vícios no procedimento do PE 91/2023 e da regularidade de sua retomada após a cassação da liminar judicial, a prevalência do rito licitatório deve ser garantida como forma de assegurar a integridade do processo administrativo, mesmo frente a eventuais alternativas mais vantajosas pontualmente.

32. Nessa ótica, a tentativa de manter ou retomar a DL 90005/2024 após a normalização do PE 91/2023, ainda que baseada em ganho econômico, poderia ensejar insegurança jurídica e desequilíbrio concorrencial, abrindo margem para expectativas indevidas de reabertura de negociações após o encerramento formal de certames regulares.

33. Em conclusão, embora a proposta da DL 90005/2024 tenha inicialmente representado alternativa mais vantajosa sob o prisma financeiro, a subsequente equiparação de valores pelo contratado do PE 91/2023 elimina esse diferencial.

34. Ademais, a proteção da integridade do procedimento licitatório — sustentada pelo relator com base em princípios constitutivos da contratação pública — se impõe como diretriz superior.

35. Assim, considera-se superada a alegação de vantagem econômica da DL como fundamento autônomo para sua retomada, recomendando-se a prevalência do procedimento licitatório regularizado e transparente, em consonância com o ordenamento jurídico vigente.

36. Diante desse contexto, considera-se **improcedente** a suposta irregularidade.

CONCLUSÃO

37. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

38. Além disso, embora haja elementos nos autos que indicam o perigo da demora e procedência em parte das alegações do representante, não se verificam elementos que evidenciem o perigo da demora reverso. Ademais, a ciência à Unidade Jurisdicionada revela-se providência suficiente neste momento processual. Diante desse cenário, impõe-se o indeferimento da medida cautelar pleiteada.

39. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver procedência em parte das alegações trazidas pelo representante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como parcialmente procedente, motivo pelo qual será proposto a ciência à UJ acerca da irregularidade verificada.

40. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

41. Houve pedido de ingresso aos autos da representante União Química Farmacêutica Nacional S.A. (peça 16). Este pedido foi indeferido pelo relator (peça 20).

42. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

43. Não houve pedido de sustentação oral.

44. Não há processos apensos.

45. Processo conexo: TC 015.111/2024-5, que consiste em representação apresentada pela União Química Farmacêutica Nacional S.A., relativa à DL 90005/2024 do DLOG, no qual o representante alegou ter havido restrição indevida para que o acondicionamento do medicamento fosse feito somente em “frasco-ampola”. Considerando que a irregularidade foi sanada pelo DLOG, foi expedido o Acórdão 1411/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, considerando a representação prejudicada por perda de objeto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. Em virtude do exposto, propõe-se:

46.1 **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

46.2 no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

46.3 **indeferir** o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

46.4 dar **ciência** ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Dispensa Eletrônica 90005/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) não concessão à empresa União Química Farmacêutica Nacional S/A, autor da proposta mais vantajosa, da oportunidade de manifestação após a anulação desse procedimento, em afronta ao disposto no art. 165, inciso I, alínea “d”, da Lei 14.133/2021;

46.5 **informar** ao Ministério da Saúde e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

46.6 **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades na anulação da Dispensa Eletrônica (DL) 90.005/2024 sob a responsabilidade do Ministério da Saúde – Secretaria-Executiva – Departamento de Logística em Saúde (DLOG), cujo objeto é a aquisição do medicamento Medroxiprogesterona Acetato, 150mg/ml, Suspensão Injetável, com valor estimado de R\$ 24.996.231,60, valor unitário de R\$ 7,10.

2. A DL 90005/2024, vencida pela representante, a empresa União Química Farmacêutica Nacional S.A., foi realizada devido à suspensão judicial do Pregão Eletrônico (PE) 91/2023, de mesmo objeto, vencido pela Pfizer do Brasil Ltda., e retomado após a cassação da liminar suspensiva.

3. Em síntese, representante alegou que a anulação da DL 90005/2024 foi irregular, pelos seguintes motivos:

a) o DLOG anulou a DL 90.005/2024 porque foi revogada a decisão judicial que suspendia o Pregão Eletrônico (PE) 91/2023 (peça 1, p. 8), que tem o mesmo objeto da DL 90.005/2024. Contudo, naquele pregão foi homologado o valor unitário de R\$ 6,89 (peça 5), enquanto na DL 90.005/2024 foi obtido o valor unitário de R\$ 4,89. Desse modo, a compra a partir do PE 91/2023 causaria um prejuízo de R\$ 10.154.686,00 aos cofres públicos;

b) não foi concedido contraditório e ampla defesa ao representante, detentor da melhor proposta, antes da anulação; e

c) não há vício no processo da DL 90.005/2024 que justifique sua anulação.

4. Adicionalmente, solicitou a concessão de medida cautelar para suspender qualquer aquisição decorrente da Ata de Registro de Preços (ARP) oriunda do PE 91/2023 até decisão de mérito a respeito da legalidade da DL 90005/2024.

5. Em sua instrução inicial (peça 13), a Unidade Especializada em Contratações (AudContratações) considerou não assistir razão à representante em relação à necessidade de concessão de contraditório e ampla defesa perante a anulação da dispensa eletrônica. Contudo, também considerou haver plausibilidade jurídica quanto à ausência de abertura de prazo para os interessados apresentarem recurso contra a decisão de anulação da DL 90005/2024, em possível afronta ao art. 165, inc. I, alínea “d”, da Lei 14.133/2021.

6. A AudContratações, ainda, avaliou que a retomada da contratação a partir do PE 91/2023 afrontaria o princípio da economicidade, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021, uma vez que o preço obtido na DL 90.005/2024 seria mais vantajoso para a Administração, motivo pelo qual propôs que se realizasse a oitiva prévia da Unidade Jurisdicionada (UJ) quanto a esses pontos e a solicitação de informações adicionais em diligência.

7. Manifestando-se em sede de oitiva prévia e diligência, o Ministério da Saúde informou que o procedimento de dispensa eletrônica foi realizado em caráter emergencial em razão da suspensão liminar do Pregão Eletrônico 91/2023, destinado originalmente à aquisição dos medicamentos em questão, em judicialização promovida pela representante.

8. Aduziu que a decisão de realizar a dispensa ocorreu após consulta aos municípios atendidos, ao que teria constatado que o nível dos estoques era crítico, com risco de desabastecimento provocado pelos efeitos da suspensão judicial supracitada.

9. Informou, ainda, que a anulação da dispensa eletrônica ocorreu após reversão da medida liminar, sob orientação da Conjur/MS, que destacou que a dispensa da licitação só se justificaria enquanto subsistisse a situação emergencial gerada pela suspensão do pregão e recomendou priorizar o prosseguimento do pregão, ainda que o preço obtido tenha sido inferior.

10. Ao analisar a oitiva, a AudContratações entendeu ter havido erro interpretativo do MS quanto à fundamentação da anulação da DL 90005/2024, uma vez que em sua interpretação, o motivo da contratação emergencial seria o desabastecimento, que persistiu após cassação da medida liminar judicial.
11. A AudContratações considerou a interpretação do gestor como erro escusável e que, apesar da diferença de preços entre a DL 90.005/2024 e os contratos decorrentes do PE 91/2023, não estava caracterizado eventual dano ao erário, uma vez que os preços obtidos no pregão não estariam acima do mercado, considerando os registros dos últimos 12 (doze) meses no painel de preços da saúde, que teve o menor valor registrado de R\$ 8,50 e preço médio de R\$ 25,81.
12. A unidade instrutiva aduziu que um dos contratos firmados com Pfizer decorrentes da ata de registro de preços do pregão retomado, o contrato 280/2024, teria sido suspenso judicialmente, conforme novos elementos juntados aos autos pela representante à peça 45.
13. Alegou, ainda, que a situação seria excepcional, decorrente de suspensões judiciais sucessivas, e não apta a gerar precedentes para que futuramente eventuais licitantes ofereçam preços menores após finalizado um determinado certame licitatório e que, nesse sentido, não contratar os preços obtidos na dispensa eletrônica seria ato antieconômico, dada a diferença de cerca de 30% (trinta por cento) entre os preços obtidos.
14. Assim, com fundamento no princípio da economicidade, propôs a adoção de medida cautelar no sentido de suspender o contrato 319/2024, não suspenso judicialmente, e determinar a retomada da dispensa eletrônica para realizar a aquisição do quantitativo nela previsto, dada a economia potencial de cerca de R\$ 5 milhões, considerando o quantitativo remanescente não adquirido com a retomada dos atos do pregão (peça 52, p. 8).
15. No que se refere ao Despacho da peça 62, divergi da unidade instrutiva quanto ao deslinde necessário ao feito. Não restaram configuradas irregularidades no pregão eletrônico 91/2023 e, considerando não ser o princípio da economicidade o único ou preponderante no interesse público, bem como os riscos de tomá-lo como tal indistintamente, assim como os riscos de uma mudança não planejada de fornecedor ante a criticidade dos estoques do Ministério da Saúde, indeferi a medida cautelar.
16. Em sua instrução de mérito, a unidade instrutiva informou que a contratada propôs desconto de R\$ 2,00 por unidade, igualando o preço de R\$ 4,89 contratado na DL, ao que considera restarem superadas as discussões sobre economicidade do contrato e propõe, como mérito, considerar a parcial procedência da presente representação e cientificar ao Ministério da Saúde quanto à ausência de abertura de prazo para os interessados apresentarem recurso contra a decisão de anulação da DL 90005/2024 está em desacordo com o art. 165, inc. I, alínea “d”, da Lei 14.133/2021.
17. Anuo às análises e proposta da AudContratações, adotando-as como razões de decidir, sem prejuízo de tecer alguns comentários sobre o caso em comento.
18. Destaco que, no presente caso, a contratação emergencial foi originada primordialmente pelo atraso no PE 91/2023 por suspensão judicial que durou cerca de 200 (duzentos) dias.
19. Conforme ponderei no despacho divergente, a jurisprudência desta Corte de Contas é firme no sentido de permitir a contratação emergencial para atender à situação criada pelo fato superveniente tão somente pelo tempo necessário para a realização de processo licitatório, ou, no caso, sua retomada, o que foi orientado pela Consultoria Jurídica daquele Ministério.
20. Reafirmando os termos que então utilizei, a singularidade deste caso está no fato de que a representante empreendeu verdadeira disputa de preços somente após a conclusão do certame do qual não logrou êxito.

21. Ao compulsar os autos e observar a atuação da representante, senso contrário ao da unidade instrutiva, entendi que anuir à adoção da medida cautelar funcionaria como verdadeiro precedente para a fuga ao procedimento licitatório por meio de ardis que venham explorar a independência das instâncias judicial e administrativa, senão vejamos.
22. Ao ser derrotada no certame, em recurso administrativo, a representante alegou a inexequibilidade do preço ofertado pela vencedora. Todavia, no procedimento da dispensa eletrônica, emergencialmente promovido devido à situação de desabastecimento superveniente, ofertou preços sensivelmente mais baixos.
23. Ao pleitear judicialmente a suspensão do Contrato 280/2024, fez alegação diametralmente oposta, asseverando que o preço contratado seria muito superior aos disponíveis no mercado (peça 45, p. 3).
24. Nada obstante a relevância do princípio da economicidade como um dos pilares da avaliação da melhor proposta, entendi que a adoção da medida cautelar que não ponderasse tais fatos criaria verdadeiro precedente para a fuga do procedimento licitatório e ensejos para segunda oportunidade de contratação.
25. Nesse sentido, entendo que há um patrimônio maior em risco: o próprio procedimento licitatório, regido também por princípios igualmente caros como a igualdade, a segurança jurídica e a competitividade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021.
26. Note-se que a disputa do pregão eletrônico, do tipo menor preço por item, ocorreu no modo “aberto e fechado” e, na fase fechada, na qual impera o sigilo das propostas, a representante não ofertou o seu melhor preço, o que veio a fazer somente com a realização da Dispensa Eletrônica, causada pela disputa judicial por ela empreendida.
27. Feitas estas considerações, em consonância com a proposta da unidade técnica, entendo que, no mérito, a representação é parcialmente procedente devido ao descumprimento do art. 165, inc. I, alínea “d”, da Lei 14.133/2021, decorrente da ausência de abertura de prazo para os interessados apresentarem recurso contra a decisão de anulação da DL 90.005/2024, considerando suficiente a emissão de ciência à Unidade Jurisdicionada.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2446/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.253/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Eugenio Jose Guilherme de Aragao (4.935/OAB-DF), Willer Tomaz de Souza (32023/OAB-DF) e outros, representando Uniao Quimica Farmaceutica Nacional S.A.; Fernanda Silveira Martins Rebelli (155.111/OAB-SP), Bruno de Oliveira Volpato (303.698/OAB-SP) e outros, representando Pfizer Brasil Ltda.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades na anulação da Dispensa Eletrônica (DL) 90.005/2024 sob a responsabilidade do Ministério da Saúde – Secretaria-Executiva – Departamento de Logística em Saúde (DLOG), cujo objeto é a aquisição do medicamento Medroxiprogesterona Acetato, 150mg/ml, Suspensão Injetável, com valor estimado de R\$ 24.996.231,60, valor unitário de R\$ 7,10;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
 - 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante;
 - 9.3. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Dispensa Eletrônica 90.005/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
 - 9.3.1. não concessão à empresa União Química Farmacêutica Nacional S/A, da oportunidade de manifestação após a anulação desse procedimento, em afronta ao disposto no art. 165, inciso I, alínea “d”, da Lei 14.133/2021;
 - 9.4. informar ao Ministério da Saúde e ao representante acerca deste Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e
 - 9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.
10. Ata nº 42/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2446-42/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral