

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 016.383/2025-7

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Estado do Acre.

Interessada: Secretaria de Saúde do Estado do Acre (04.034.526/0001-43).

Representação legal: Davi Dantas Muniz, representando a Cena Centro de Neurologia do Acre Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO. ADOÇÃO DE ORÇAMENTO SIGILOSO SEM JUSTIFICATIVA. SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO ACRE. OITIVA PRÉVIA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. NOVA OITIVA. REFERENDO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações (peça 56):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90014/2025, sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde do Estado do Acre (SesAcre), cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos na área de neurologia clínica e cirúrgica, adulto e pediátrico, contemplando equipe multidisciplinar, equipamentos e instrumentais, com a finalidade de atender a demanda de cirurgias em caráter eletivo e de urgência e emergência e a demanda ambulatorial da rede estadual de saúde (peça 4, p. 1-2).
2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras Governamentais (<https://www.gov.br/compras/pt-br>) (peça 4, p. 1).
3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
 - a) situação: suspenso administrativamente, conforme consulta ao Portal Compras.gov.br, realizada, em 23/3/2026;
 - b) o valor estimado da contratação possui caráter sigiloso (peça 4, p. 1);
 - c) a licitação em tela não envolve registro de preço;
 - d) ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação;
 - e) trata-se de recursos geridos na atual gestão da unidade jurisdicionada; e
 - f) não há, no Portal de Compras Governamentais, informações sobre pedidos de impugnação/esclarecimento, porém, as informações que constam na peça 6, p. 1-3, demonstram que foram formulados tais pedidos.

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) ausência de parcelamento do objeto da contratação sem a devida justificativa: alega-se que a contratação, em lote único, de serviços médicos de neurologia clínica, neurocirurgia e neurologia pediátrica, sem estudo técnico e econômico que justifique a não adoção do parcelamento, teria restringido a competitividade e inviabilizado a participação de empresas regionais, em afronta à legislação e aos princípios da administração pública.

5. Afirmou ainda que existiria dano irreversível para a administração pública caso o TCU não suspendesse imediatamente o objeto, haja vista que a licitação pretende contratar serviços que gerarão despesa anual de aproximadamente nove milhões de reais (peça 1, p. 14).

6. Na primeira instrução (peça 9), esta Unidade Técnica (UT) entendeu que a representação poderia ser conhecida, verificou que estava configurado o pressuposto do perigo da demora, e era inconclusivo o da demora reverso, propondo-se a realização de diligência. Quanto aos indícios de irregularidade, concluiu que havia plausibilidade jurídica sobre a ausência de parcelamento do objeto, questionada pelo representante, bem como acrescentou como indício de irregularidade a adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação, propondo-se a realização de oitiva prévia e construção participativa das deliberações. O Ministro relator, Jhonatan de Jesus, acolheu as conclusões da UT e determinou a realização da oitiva prévia, das diligências e construção participativa das deliberações (peça 11).

7. Em nova instrução (peça 30), após resposta encaminhada pela Unidade Jurisdicionada (UJ), esta AudContratações concluiu pela presença do perigo da demora, pelo afastamento do perigo da demora reverso e pela plausibilidade jurídica dos indícios de irregularidade, razão pela qual propôs o deferimento da medida cautelar.

8. Foram analisados três indícios de irregularidade: ausência irregular de parcelamento do objeto, a adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação e a ausência de pesquisa de preços adequada.

9. Quanto à ausência de parcelamento do objeto, considerou-se que a UJ não conseguiu trazer justificativas concretas nos documentos de planejamento, tampouco nas repostas à oitiva prévia, diligência e construção participativa, para justificar o não parcelamento do objeto (peça 30, p. 6). Considerando que a ausência de parcelamento do objeto já restringiu a competitividade anteriormente, e tem potencial para restringir novamente, propôs-se que a irregularidade tratada nesse tópico fosse considerada procedente.

10. A segunda irregularidade trata da adoção de orçamento sigiloso sem a devida justificativa, não contestada pela UJ em sede de oitiva prévia, que se esquivou da responsabilidade pela elaboração do orçamento sigiloso, sem apresentar justificativa plausível para tanto (peça 30, p. 1). Considerou-se a irregularidade como procedente, tendo em vista que a adoção de orçamento sigiloso sem apresentação da devida justificativa contraria o art. 24 da Lei 14.133/2021, constituindo, no caso em apreço, irregularidade, além de contrariar a doutrina especializada, como Zymler e Dios (2014, p. 117) que o recomenda como exceção, apenas no modo de disputa fechado (peça 30, p. 8).

11. Por fim, foi levantada uma terceira irregularidade, a ausência de pesquisa de preços, já que a UJ não conseguiu realizar a pesquisa no PNCP, e não existem elementos nos autos do processo que indiquem outra tentativa de pesquisa de preços por parte da UJ, ainda que fosse a cotação diretamente com fornecedores, e que, conforme registrado na análise da diligência, a UJ não encaminhou a pesquisa de preços (peça 30, p. 9), razão pela qual propôs a realização de oitiva.

12. Considerou-se que alguns itens da diligência não foram respondidos, tampouco enviadas as documentações que comprovassem as pesquisas de preços, levantamento de mercado, ou referente aos pedidos de impugnações, esclarecimentos e suas repostas (peça 30, p. 12), propondo-se a reiteração de tais itens, com a advertência de aplicação de multa em caso de descumprimento.

13. Além disso, foi realizada uma primeira construção participativa de deliberações, tendo em vista a possibilidade de determinação para republicação do edital, cuja manifestação da UJ se encontra à peça 26. No entanto, nova análise desta UT entendeu que, em razão da confirmação das irregularidades que já foram objeto de oitiva, deve ser necessária a anulação do certame, e não apenas a republicação do edital, como foi proposto na primeira instrução. Por esse motivo, foi proposta nova construção participativa de deliberações (peça 30, p. 13).

14. Constatou-se, adicionalmente, equívoco no preâmbulo do edital do PE 90014/2025, que deixou de prever que a Lei 14.133/2021 deveria ser a lei principal de regência do certame, aplicando-se outras normas subsidiariamente. Assim, deixou-se registrado tal irregularidade para que, quando da instrução de mérito, propor-se a expedição de ciência à UJ, valendo-se da função pedagógica do TCU, com fito de que nos próximos editais não fosse cometido cometa o mesmo erro (peça xx, p. xx).

15. Todas as propostas de encaminhamento foram acolhidas pelo ministro relator, que determinou cautelarmente a suspensão do certame, reiteração de diligência, realização de nova oitiva e a abertura de oportunidade para construção participativa de deliberações, já vislumbrando a necessidade de anulação do certame para correção das falhas de planejamento (peça 33 e 38-40).

16. Promovidas a oitiva, diligência e construção participativa quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

17. Foram encaminhados, em 3/10/2025, e 9/10/2025, ofícios de oitiva, reiteração de diligência e comentários à Unidade Jurisdicionada (peças 35, 36, 37 e 42) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados à peça 43. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 105.2: realizar a oitiva da Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fulcro no art. 276, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie, referente ao objeto Pregão Eletrônico 90014/2025, acerca da existência dos pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca dos indícios de irregularidade indicados nesta instrução, em especial quanto aos seguintes tópicos:

a) ausência de pesquisa de preços que embasa a contratação em tela, em afronta ao art. 18, IV, e ao art. 23, caput e § 1º, ambos da Lei 14.133/2021, ao tentar realizar apenas a pesquisa de outras contratações no PNCP (sem sucesso, conforme item 90.5 do ETP), sem que conste outro meio válido de pesquisa de preço;

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 18, inciso IV, e art. 23, caput e § 1º, ambos da Lei 14.133/2021

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

18. A UJ se limitou a dizer que, conforme previsto no item 6.3 do Estudo Técnico Preliminar (ETP 0012259169), a pesquisa que antecede o ETP foi realizada, e as demais pesquisas de preço e levantamento de mercado que embasam a contratação foram realizadas pela Divisão de Banco de Preços, garantindo conformidade com os arts. 18, inciso IV, e 23, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021 (peça 43, p. 10).

Item 105.3: diligenciar a Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) íntegra dos pedidos de impugnação e de esclarecimento interpostos relativos ao parcelamento do objeto, com cópia integral da resposta e da eventual análise técnica que a fundamentou.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

19.À página 10 da peça 43, a UJ afirma que segue anexa documentação que integra o processo SEI 0019.012679.00023/2024-80, contendo a ‘impugnação Consulting (0018108288)’, ‘esclarecimentos da impugnação Consulting (0018108335)’, ‘impugnação Consulting retificada (0018108430)’, bem como ‘esclarecimentos das impugnações das empresas (0018108463)’. No entanto, não foram localizados tais documentos anexos, nem na peça 43, nem em peças avulsas do presente processo.

Análise

20.Em consulta ao processo administrativo 0019.012679.00023/2024-80, diretamente no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Governo do Estado do Acre, não foram localizados documentos com as denominações ou códigos mencionados. Não obstante, esta unidade técnica localizou em tal processo a impugnação apresentada pela empresa Consulting Medicina e Segurança do Trabalho Ltda., bem como o Memorando 9/2025/SesAcre, que contém a respectiva resposta à referida impugnação, anexados à peça 53.

21.Verificou-se que o teor dessa resposta é idêntico ao constante da peça 6, p. 1, a qual consiste em documento que consolida as manifestações da UJ acerca de pedidos de impugnação formulados por diversos licitantes, sendo provável que corresponda ao documento denominado ‘esclarecimentos das impugnações das empresas (0018108463)’, mencionado na resposta apresentada pela UJ.

22.Dessa forma, embora a UJ não tenha anexado os documentos citados, considera-se cumprida a diligência, já que foi possível ter acesso a tais documentos.

b) levantamento de mercado realizado, demonstrando que o universo de empresas capazes de fornecer o serviço da forma estipulada (em lote único para as especialidades de neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria) não traz prejuízos à competitividade do certame.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

23.A Secretaria de Saúde afirmou que a escolha pelo lote único para as especialidades de neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria não se baseou em levantamento de mercado, mas sim em análise técnica do serviço e da organização da rede assistencial. Considerando que o serviço exige coordenação integrada entre as especialidades e deve atender às modalidades de urgência, emergência e eletiva, optou-se pelo lote único para garantir continuidade assistencial, eficiência operacional, gestão centralizada e integrada dos serviços e atendimento conforme a organização estabelecida pelo Documento de Oficialização da Demanda. Buscou-se manter a integridade técnica do serviço, evitando fragmentações, sem prejuízo à competitividade do certame (peça 43, p. 10).

Análise

24.Embora não tenha sido encaminhada documentação referente comprobatória, considera-se que a diligência foi cumprida, tendo em vista que a UJ afirmou que a escolha da licitação por lote único não foi baseada em pesquisa de mercado. Dessa forma, esta não seria documento útil para a caracterização ou não da irregularidade.

c) documentação atinente à pesquisa de preços realizada, evidenciando o valor estimado da contratação e o método utilizado para a apuração deste montante referencial.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

25.O mesmo documento afirmou que ‘apresenta-se a documentação atinente à pesquisa de preços realizada’ (peça 43, p. 10), sem, contudo, anexar a referida documentação.

Análise

26.Em detida análise ao documento de resposta protocolado pela UJ (peça 43), observa-se a referência ao processo administrativo 0019.015001.00936/2025-74 (peça 54), que aparenta ser um

processo criado especificamente para subsidiar a elaboração de resposta às instruções desta Corte no âmbito dos presentes autos. No referido processo, identificou-se o documento atinente à pesquisa de preços realizada no âmbito do PE 90014/2025 (peça 55). Constatou-se, ainda, que os trabalhos de cotação de preços tiveram início, em 11/9/2024, e que, após alterações promovidas no termo de referência, o último mapa comparativo de preços, acompanhado de sua respectiva justificativa, encontra-se datado de 2/7/2025 (peça 55, p. 92-105).

27.Dessa forma, embora a UJ não tenha anexado os documentos citados, considera-se cumprida a diligência, já que foi possível ter acesso a tais documentos.

d) caso não tenha sido obtido qualquer elemento relativo à pesquisa de preços, informar como foi feita a estimativa de preços da contratação em tela e qual foi o valor registrado no campo próprio do Compras.gov, nos termos do art. 24, inc. I, da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

28.A UJ afirmou que o valor apurado foi devidamente registrado no campo próprio do sistema Compras.gov.br, servindo como estimativa oficial para a presente contratação e observando os princípios da eficiência, transparência e economicidade previstos na legislação vigente.

Análise

29.Embora a UJ não tenha anexado os documentos relativos à pesquisa de preços nem informado qual valor foi registrado no campo próprio do Compras.gov.br, considera-se que a diligência foi cumprida, já que esta UT teve acesso pesquisa de preços realizada, conforme item 28 acima.

I.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

30.Não houve manifestação da SesAcre sobre a oportunidade de nova construção participativa de deliberações, já que na última instrução vislumbrou-se a possibilidade de determinação para anulação do certame.

Análise da UT sobre os indícios de irregularidade:

31.Inicialmente, cumpre lembrar que foram identificadas três irregularidades no âmbito do PE 90014/2025, sob a responsabilidade da Sesacre, quais sejam: (i) ausência de parcelamento do objeto sem a devida justificativa; (ii) adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação; e (iii) ausência de pesquisa de preços adequada.

32.No que se refere à ausência de parcelamento do objeto, verifica-se que a irregularidade já se encontra devidamente caracterizada, conforme amplamente analisado nas instruções anteriores (peças 9 e 30). Restou caracterizada a inexistência de justificativa técnica e econômica suficiente para a contratação em lote único, em afronta ao art. 40, inciso V, alínea 'b', da Lei 14.133/2021, assim como restou evidenciado que a unidade jurisdicionada não apresentou elementos concretos que demonstrassem a inviabilidade técnica ou a desvantagem econômica do parcelamento, limitando-se a invocar, de forma genérica, supostos benefícios de integração e gerenciamento centralizado, sem respaldo em estudos técnicos, levantamento de mercado ou análise de riscos adequada.

33.Verificou-se, de forma mais detalhada, que: (i) não houve elaboração de estudo comparativo entre a contratação em lote único e o parcelamento do objeto; (ii) inexistiu levantamento de mercado apto a demonstrar a existência de fornecedores capazes de executar integralmente o objeto; (iii) não foram analisadas alternativas de contratação por especialidade, apesar da autonomia técnica entre neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria; e (iv) a matriz de riscos não contemplou os impactos do não parcelamento, evidenciando lacuna no planejamento (peça 30, p. 3-8), corroborado pelo voto condutor do Acórdão-TCU-Plenário 2301/2025, relator Ministro Jhonatan de Jesus:

10. A primeira e principal falha reside na ausência de parcelamento do objeto. O art. 40, V, 'b', da Lei 14.133/2021, e a consolidada jurisprudência desta Corte (Súmula TCU 247) estabelecem o

parcelamento como regra, admitindo-se a contratação em lote único apenas em situações excepcionais, devidamente justificadas.

11. As argumentações apresentadas pela SesAcre — como a necessidade de ‘gerenciamento centralizado’, a ‘integração dos serviços’ e a ‘limitação da estrutura física’ — são genéricas e não se sustentam em estudos técnicos que demonstrem, de forma objetiva, a inviabilidade técnica ou a antieconomicidade do parcelamento. A unidade jurisdicionada não apresentou dados concretos sobre os supostos riscos de desarticulação ou os ganhos de escala que respaldariam a aglutinação de especialidades médicas distintas e autônomas.

12. A fragilidade dessa decisão é corroborada pelo fato de que o pregão anterior para o mesmo objeto (Pregão 47/2020) teve a participação de uma única empresa, justamente a atual contratada, o que reforça os indícios de que o modelo de contratação em lote único restringe severamente a competitividade.

34. Observa-se, ainda, que a recente manifestação da UJ (peça 43) não trouxe elementos novos capazes de afastar as conclusões anteriormente firmadas. A resposta apresentada limita-se a reiterar argumentos já examinados por esta Unidade Técnica e pelo ministro relator, sem o acréscimo de fundamentação técnica ou evidências que sustentem a inviabilidade do parcelamento. Ao contrário, a própria UJ reconhece que a opção pelo lote único não se baseou em levantamento de mercado, mas em juízo discricionário do gestor acerca da conveniência de centralização dos serviços, o que não atende às exigências legais de motivação técnica, econômica e de interesse público. Assim, permanece caracterizada a irregularidade tratada neste tópico, devendo ser considerada procedente.

35. Quanto à adoção de orçamento sigiloso, verifica-se que igualmente não foram apresentados novos elementos capazes de descaracterizar a irregularidade. Conforme consignado nas instruções anteriores, a UJ não apresentou justificativa para a utilização do orçamento sigiloso, em desacordo com o art. 24 da Lei 14.133/2021. Ademais, destacou-se que a adoção dessa prática não se mostra adequada ao modo de disputa adotado (aberto), contrariando, inclusive, entendimento doutrinário sobre o tema, como Zymler e Dios (2014, p. 117), conforme explicitado na peça 30, p. 8-9. Na presente fase, a UJ sequer se manifestou novamente sobre o assunto, permanecendo inalteradas as conclusões anteriormente alcançadas. Dessa forma, a irregularidade deve ser considerada procedente.

36. Por sua vez, no tocante à alegada ausência de pesquisa de preços, observa-se que, em consulta ao processo SEI 0019.015001.00936/2025-74, foi possível identificar documentação que não havia sido disponibilizada até a elaboração da instrução anterior, a qual evidencia a realização de procedimentos de cotação de preços pela unidade jurisdicionada. Consta que tais procedimentos foram conduzidos pela Divisão de Banco de Cotação de Preços da Sesacre, tendo sido formalmente instaurados em 11/9/2024 (peça 55).

37. Inicialmente, foram realizadas solicitações de cotação diretamente a diversos fornecedores do ramo, por meio de comunicação eletrônica encaminhada a um amplo rol de empresas, tendo sido obtida uma resposta válida. Paralelamente, a UJ realizou pesquisa de preços com base em contratações similares de outros entes públicos, utilizando ferramenta de banco de preços que consolida dados do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e de outros sistemas oficiais estaduais e municipais. Verifica-se que foram identificadas contratações análogas em diferentes entes federativos, inicialmente restrita à região Norte no período de 180 dias e, diante da ausência de resultados, ampliada para o período de até um ano e para outras regiões do país, com preferência por grandes centros da região Centro-Oeste (peça 55, p. 36 e 104).

38. Nesse contexto, diferentemente do cenário considerado na instrução anterior, verifica-se que, embora a pesquisa de preços apresente limitações - notadamente o reduzido número de propostas obtidas junto a fornecedores -, houve a adoção de procedimentos compatíveis com os parâmetros previstos no art. 23 da Lei 14.133/2021, com utilização de múltiplas fontes e metodologia formalmente explicitada. Dessa forma, considera-se improcedente a irregularidade tratada neste tópico.

39.No que se refere à construção participativa de deliberações, verifica-se que a unidade jurisdicionada não se manifestou acerca da possibilidade de anulação do certame, conforme oportunizado na fase anterior.

40.Diante do exposto, considerando a permanência das irregularidades relativas à ausência de parcelamento do objeto e à adoção de orçamento sigiloso sem a devida justificativa - ambas relacionadas a falhas estruturais no planejamento da contratação -, entende-se que tais vícios são insanáveis no âmbito do certame em curso. Assim, mostra-se adequada a proposta de anulação do PE 90014/2025, com a determinação de que, em eventual novo procedimento licitatório, sejam sanadas as irregularidades ora constatadas, uma vez que não se revelam passíveis de correção por meio da mera republicação do edital.

CONCLUSÃO

41.Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que há procedência em parte das irregularidades trazidas pelo representante e/ou levantadas por esta UT. Tais irregularidades referem-se a falhas estruturais no planejamento da contratação, não sanáveis por mera republicação do edital, razão pela qual se propõe, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como parcialmente procedente, com a proposta de determinação de anulação do certame.

42.Ademais, como exposto na instrução à peça 30, será proposta a ciência à UJ, valendo-se da função pedagógica do TCU, com fito de que nos próximos editais a lei que rege o pregão é a Lei 14.133/2021, juntamente com o Decreto Estadual 11.363/2023 (Regulamenta a Lei Federal 14.133/2021, no âmbito do Estado do Acre), podendo existir, subsidiariamente, a aplicação de outros regulamentos diferentemente do que constou no preâmbulo do edital.

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

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

44.Não houve pedido de ingresso aos autos.

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

46.Não houve pedido de sustentação oral.

47.Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48.Em virtude do exposto, propõe-se:

48.1. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

48.2. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c art. 45 da Lei 8.443/1992, e art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, (i) adote as providências necessárias para anular o Pregão Eletrônico 90014/2025, tendo em vista a presença de falhas estruturais no planejamento da contratação, evidenciadas pela ausência de parcelamento do objeto sem justificativa plausível e a adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação, em afronta aos arts. 24 e 40, inciso V, alínea 'b', da Lei 14.133/2021, bem como (ii) verifique, por ocasião do novo certame, que (ii.1) seja adotado o parcelamento do objeto que melhor convir à UJ, a exemplo do parcelamento por especialidades distintas, em especial no que diz respeito a neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria, ou parcelas não assistenciais do contrato (fornecimento de insumos ou equipamentos), de modo a não impactar demasiadamente a competitividade do certame, como ocorrido no certame anterior (Pregão Eletrônico 47/2020), que originou o Contrato 638/2020, atualmente vigente, e em atenção ao disposto na Súmula - TCU 247; (ii.2) somente seja adotado o orçamento sigiloso no pregão se houver justificativa plausível para tanto, conforme art. 24 da Lei 14.133/2021.

48.3. dar ciência à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 14/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) previsão equivocada de aplicação apenas suplementar da Lei 14.133/2021 aos processos de licitação conduzidos com recursos federais em afronta ao seu art. 1º..

48.4. informar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre 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;

48.5. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Centro de Neurologia do Acre Ltda. a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90014/2025, conduzido pela Secretaria de Saúde do Estado do Acre (SesAcre), cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos na área de neurologia clínica e cirúrgica, adulto e pediátrica, com equipe multidisciplinar, equipamentos e instrumentais, para atendimento de demandas eletivas, de urgência e emergência, bem como ambulatoriais da rede estadual de saúde.

2. Em síntese, o representante questiona a ausência de parcelamento do objeto, sustentando que aglutinar, em lote único, serviços de neurologia clínica, neurocirurgia e neuropediatria teria restringido indevidamente a competitividade sem respaldo em justificativa técnica e econômica adequada.

3. Na fase inicial de exame, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) entendeu presentes os requisitos para conhecimento da representação e identificou indícios de irregularidade relacionados não apenas ao referido não parcelamento, mas também à adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação. Após a realização de oitiva prévia, diligências e procedimento de construção participativa de deliberações, deferi medida cautelar para determinar a suspensão do certame, nos termos do despacho de peça 33 por reputar configurados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

4. Concluída a instrução de mérito, a unidade técnica propõe conhecer da representação, considerá-la parcialmente procedente, expedir determinação à SesAcre para anular o pregão em análise e dar ao órgão ciência de impropriedade identificada no preâmbulo do edital.

5. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

6. Preliminarmente, ratifico o conhecimento da presente representação uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

7. Quanto ao mérito, acolho, em essência, as conclusões da AudContratações, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer ajustes e considerações adicionais.

8. A primeira irregularidade diz respeito à ausência de parcelamento do objeto sem justificativa técnica e econômica suficiente em afronta ao art. 47, inciso II, da Lei 14.133/2021, que estabelece o princípio do parcelamento dos serviços quando técnica e economicamente viável, em linha com a jurisprudência consolidada desta Corte, expressa, entre outros referenciais, na Súmula-TCU 247.

9. No caso, a SesAcre reuniu, em lote único, especialidades médicas distintas, além de outros elementos acessórios da contratação, sem apresentar estudo comparativo minimamente consistente entre a solução adotada e eventuais opções de parcelamento. Não houve demonstração objetiva de que a divisão do objeto comprometeria a continuidade assistencial, aumentaria custos de forma relevante ou produziria ineficiências incompatíveis com o interesse público.

10. Ao contrário, as justificativas trazidas aos autos se mostram genéricas. A invocação de “gerenciamento centralizado”, “integração dos serviços” e “organização da rede assistencial”, desacompanhada de evidências técnicas, levantamento de mercado ou análise econômica, não satisfaz o dever de motivação exigido pela nova Lei de Licitações. Também não se verificou exame concreto sobre a autonomia técnica das especialidades envolvidas, tampouco sobre a possibilidade de

parcelamento por blocos assistenciais ou por parcelas não assistenciais, como fornecimento de insumos e equipamentos.

11. Soma-se o fato de a própria unidade jurisdicionada haver admitido que a opção pelo lote único não decorreu de levantamento de mercado. Tal circunstância reforça a conclusão de que a decisão administrativa não foi adequadamente instruída. Ademais, o histórico do Pregão 47/2020, que contou com a participação de apenas uma empresa, constitui elemento adicional a evidenciar o potencial restritivo do modelo adotado.

12. Entendo, assim, subsistir integralmente a desconformidade relativa ao não parcelamento do objeto, em afronta ao referido art. 47.

13. A segunda irregularidade se refere à adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação. O art. 24 da Lei 14.133/2021 admite sigilo ao orçamento estimado, desde que fundamentado com justificativa compatível com as circunstâncias do caso concreto e com a estratégia da disputa, sem prejuízo da divulgação dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas e sem que o sigilo prevaleça perante os órgãos de controle interno e externo. O art. 18, inciso XI, por sua vez, insere entre os elementos da fase preparatória a motivação acerca do momento de divulgação do orçamento da licitação. Isso porque a opção pelo sigilo interfere na estratégia da disputa e no momento de divulgação do orçamento.

14. Nos autos, a SesAcre não apresentou motivação específica para a escolha dessa sistemática nem demonstrou as razões pelas quais o diferimento da divulgação do valor estimado se mostraria conveniente à estratégia da contratação. Não se identificou, portanto, nos documentos da fase preparatória, a justificativa exigida pelo art. 24 da Lei 14.133/2021 nem a motivação acerca do momento de divulgação do orçamento prevista no art. 18, inciso XI, da mesma lei.

15. Nesse ponto, portanto, também assiste razão à unidade técnica: a adoção do orçamento sigiloso, desacompanhada de justificativa plausível, configura afronta ao art. 24 da Lei de Licitações e Contratos. De toda forma, a posterior localização da pesquisa de preços e dos documentos que dão suporte à estimativa da contratação não altera essa conclusão. Esses elementos demonstram que houve procedimento de formação do preço estimado — o que, como se verá, afasta o indício de ausência de pesquisa de preços —, mas não suprem a falta de motivação para que o resultado dessa estimativa permanecesse sigiloso.

16. Diversamente, quanto à alegada ausência de pesquisa de preços adequada, a instrução final demonstrou a existência de documentos que somente foram localizados e disponibilizados em processo administrativo correlato, evidenciando a realização de procedimentos de cotação.

17. Consta dos autos que a SesAcre promoveu solicitações de preços diretamente a fornecedores e procedeu à pesquisa com base em contratações similares realizadas por outros entes públicos mediante consulta a bases oficiais e ferramentas de banco de preços. Embora a pesquisa apresente limitações, especialmente em razão do número reduzido de respostas válidas obtidas junto ao mercado, não se pode concluir, à vista do conjunto probatório final, pela completa ausência de pesquisa ou descumprimento frontal ao art. 23 da lei.

18. Nessa medida, reputo acertada a conclusão da unidade técnica no sentido de afastar o terceiro indício de irregularidade, por ela identificado no curso da instrução.

19. Resta examinar o efeito jurídico das irregularidades remanescentes. A ausência de justificativa adequada para o não parcelamento alcança a própria definição do objeto, o universo potencial de competidores e a estrutura econômica da disputa. Sua correção não demandaria simples alteração pontual ou republicação do edital, mas nova avaliação da solução a contratar, das condições do mercado e das alternativas de parcelamento, com a correspondente revisão dos atos preparatórios que dependem da modelagem escolhida.

20. Nessas circunstâncias, o vício relativo ao parcelamento não se mostra passível de saneamento com preservação do certame tal como estruturado. Já a adoção de orçamento sigiloso sem motivação, embora igualmente constitua irregularidade da fase preparatória, não tornaria, isoladamente, insanável o procedimento. Essa falha soma-se às deficiências de planejamento constatadas e deverá ser corrigida na reformulação da contratação, mediante decisão expressamente motivada caso a Administração opte novamente pelo diferimento da divulgação do valor estimado.
21. Dessa forma, entendo adequada a determinação para que a SesAcre adote as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico 90014/2025, com vistas à instauração de novo procedimento devidamente planejado caso persista a necessidade administrativa.
22. Em eventual nova licitação, deverá a unidade jurisdicionada reavaliar, de forma tecnicamente motivada, a estruturação do objeto, observando a regra do parcelamento e apresentando justificativas concretas se concluir pela reunião de parcelas em lote único, em observância ao art. 47, inciso II e § 1º, da Lei 14.133/2021. Caso opte pela adoção de orçamento sigiloso, deverá a unidade jurisdicionada motivar expressamente a conveniência da medida e o momento de divulgação do valor estimado, em observância aos arts. 18, inciso XI, e 24 da mencionada lei.
23. Quanto à impropriedade apontada no preâmbulo do edital relativa à previsão equivocada da Lei 14.133/2021 como norma de aplicação apenas suplementar, concordo com a unidade técnica ao propor ciência à SesAcre. Registro, com finalidade pedagógica, que essa lei constitui o regime jurídico principal da licitação em exame, admitindo-se aplicação subsidiária de normas complementares e regulamentares, e não o inverso.
24. Embora a unidade técnica tenha proposto a procedência parcial em razão do afastamento de um dos indícios por ela própria identificado no curso da fiscalização, a irregularidade suscitada pelo representante — ausência de parcelamento do objeto sem justificativa adequada — foi integralmente confirmada. Por essa razão, considero a representação procedente.
25. Por fim, examinei a necessidade de prévia manifestação dos interessados antes da anulação do certame, à luz do art. 71, § 3º, da Lei 14.133/2021. Em despacho anterior, diante da proposta de anulação e da premissa então considerada de que haveria licitante vencedora, determinei a restituição dos autos à unidade técnica para a realização da oitiva pertinente.
26. A instrução subsequente esclareceu, contudo, que o Pregão Eletrônico 90014/2025 foi objeto de sucessivas suspensões administrativas antes mesmo da abertura da sessão pública. Inicialmente agendada para 15/1/2025, a sessão foi suspensa em razão da necessidade de retificação do termo de referência. Posteriormente, na data prevista para sua reabertura, em 25/8/2025, houve nova suspensão administrativa, motivada pela pendência de resposta do órgão demandante a pedidos de esclarecimento formulados por interessados no certame. Não tendo havido abertura da sessão pública, tampouco houve adjudicação, contratação ou licitante vencedora, ficando superada, portanto, a premissa que motivou a determinação de oitiva específica no despacho anterior.
27. Isso não afasta, contudo, o dever da SesAcre de assegurar, no âmbito administrativo próprio, a prévia manifestação dos interessados antes da formalização do ato anulatório, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei 14.133/2021. A determinação ora proposta deve, portanto, ser compreendida como ordem para adoção das providências necessárias à anulação do certame, observada essa exigência procedimental.
28. Com essas considerações, reputo suficientemente esclarecidas as questões necessárias à solução da controvérsia, estando os autos em condições de julgamento.
29. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2645/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.383/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria de Saúde do Estado do Acre (04.034.526/0001-43).
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Estado do Acre.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Davi Dantas Muniz, representando a Cena Centro de Neurologia do Acre Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90014/2025 promovido pela Secretaria de Saúde do Estado do Acre,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. 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;

9.2. considerar, no mérito, a presente representação procedente;

9.3. determinar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c o art. 45 da Lei 8.443/1992 e o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. adote, no prazo de 15 (quinze) dias, as providências necessárias para anular o Pregão Eletrônico 90014/2025, observada a prévia manifestação dos interessados eventualmente existentes, tendo em vista a presença de falhas estruturais no planejamento da contratação, evidenciadas pela ausência de parcelamento do objeto sem justificativa plausível e a adoção de orçamento sigiloso sem a devida motivação, em afronta aos arts. 24 e 47, inciso II, da Lei 14.133/2021;

9.3.2. certifique-se, por ocasião do novo certame, de:

9.3.2.1. reavaliar, de forma tecnicamente motivada, a estruturação do objeto, observando o parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso e apresentando justificativas concretas caso conclua pela reunião de parcelas em lote único, em atenção ao art. 47, inciso II e § 1º, da Lei 14.133/2021 e à Súmula-TCU 247;

9.3.2.2. somente adotar orçamento sigiloso se houver justificativa plausível para tanto, motivando expressamente a conveniência da medida e o momento de divulgação do valor estimado, em observância aos arts. 18, inciso XI, e 24 da Lei 14.133/2021.

9.4. dar ciência à Secretaria de Saúde do Estado do Acre, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, da impropriedade observada no preâmbulo do Pregão Eletrônico 90014/2025, consistente na previsão da Lei 14.133/2021 como norma de aplicação apenas suplementar, quando esse diploma constitui o regime jurídico principal da licitação, admitida a aplicação subsidiária de normas complementares e regulamentares, a fim de que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes;

9.5. informar à Secretaria de Saúde do Estado do Acre e ao representante o teor desta deliberação;

9.6. arquivar o processo, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno.

10. Ata nº 38/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2645-38/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral