TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	795066/25
ASSUNTO:	CONSULTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE IMBAÚ
INTERESSADO:	DAYANE SOVINSKI RODRIGUES, MUNICÍPIO DE IMBAÚ
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 673/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Quarteirização/outsourcing. Contratação de empresa intermediadora. Aquisição de itens médico-hospitalares por sistema informatizado com rede credenciada e taxa de administração. Esvaziamento do dever constitucional de licitar. Impossibilidade jurídica. Precedente com força normativa. Prejudicialidade de resposta a quesito.

Relatório

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Imbaú, subscrita pelo Procurador-Geral Gedean Almeida Domingues, por meio da qual busca pronunciamento a respeito da viabilidade jurídica e constitucional de modelo de contratação descrito como “quarteirização/outsourcing” para aquisição de itens médico-hospitalares e correlatos, mediante contratação de empresa gerenciadora que disponibilizaria sistema informatizado e manteria rede de fornecedores credenciados, com disputas a cada ordem de fornecimento emitida pela Administração.

Na peça inaugural, o Consulente parte da premissa de que existiria validação desta Corte quanto à contratação de serviços de gerenciamento em outros segmentos mercadológicos, exemplificando com gerenciamento de frota veicular, e pretende saber se, por extensão, também seria constitucional e juridicamente possível aplicar o gerenciamento ao fornecimento de itens médico-hospitalares, destacando, ainda, possíveis reflexos em economicidade, publicidade, mitigação de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3

inexequibilidade e continuidade do serviço público, inclusive com referência ao uso de tabelas oficiais de preços (CMED e PMGV).

Os quesitos foram apresentados nos seguintes termos, que se transcrevem para adequada delimitação do objeto e para que permaneçam claramente identificados no voto:

1) “Considerando a existência de validação desta E. Corte de Contas acerca da instauração de processos licitatórios para a contratação de empresas prestadoras de serviços de gerenciamento para aquisições de itens e de prestação de serviços de outros segmentos mercadológicos, a exemplo, a contratação de gerenciamento de frota veicular para viabilização de serviços de manutenção, é possível também concluir que o gerenciamento na aquisição de itens médico-hospitalares é constitucional e, portanto, juridicamente possível no ordenamento pátrio?”

2) “Questiona-se, o negócio jurídico de quarteirização garante maior salvaguarda ao princípio da economicidade se comparado uma contratação tradicional de único fornecedor de medicamentos e correlatos, considerando que cada ordem de serviço, ou de fornecimento, emitida pela Administração será objeto de disputa entre a rede de fornecedores credenciados à Contratada que atua nos contratos entabulados com seus fornecedores como Credenciadora aberta sempre ao credenciamento de novos proponentes?”

3) “Ainda, no que tange à pluralidade de proponentes para cada ordem de serviço emitida no sistema, questiona-se se existe entendimento de violação ao princípio da publicidade, em que pese a possibilidade de implantação de funcionalidades integradas ao sistema eletrônico que publiquem na rede mundial de computadores, inclusive nos sítios eletrônicos do órgão/entidade Contratante, cada operação de disputa realizada entre a rede de credenciados e de cada compra finalizada pela Administração?”

4) “A pluralidade de fornecedores competidores mitiga a possibilidade de inexequibilidade total e parcial do contrato, vez que diferentemente do que ocorre nas contratações tradicionais, na quarteirização existem diversos possíveis fornecedores interessados no fornecimento de cada item requisitado,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3

enquanto que no contrato, dito tradicional, a Administração está limitada a solicitar o fornecimento dos itens ao seu único contratado?”

5) “O que difere a possibilidade jurídica de contratação de serviços de gerenciamento em outros segmentos mercadológicos da entendida inconstitucionalidade de contratação de serviços de gerenciamento para aquisição de itens médico-hospitalares e correlatos?”

6) “Ainda na esteira da distinção dos serviços e itens a serem contratados e adquiridos por meio de contrato de gerenciamento, não seria ainda mais seguro e necessário o reconhecimento de constitucionalidade de quarteirização da gestão de aquisição de itens médico-hospitalares do que a constitucionalidade de gestão de frotas veiculares, por exemplo, vez que a essencialidade daqueles itens é mormente aferível do que a deste, vez que a Administração deve manter a o fornecimento contínuo de serviços e de itens médico-hospitalares, considerando que a existência de uma rede de múltiplos fornecedores credenciados, certamente, possibilita maiores chances de atendimento da população usuária do Sistema Único de Saúde pela Administração Pública?”

7) “Esta E. Corte Estadual de Contas entende que existe a possibilidade de violação ao princípio da economicidade nos contratos de quarteirização de gestão de itens médico-hospitalares, mesmo sendo possível, em atinência ao princípio da vinculação ao edital, a exigência de observância das Tabelas de parametrização de preços CMED e PMGV, para compras destinadas à política de dispensação geral pelo Executivo e para fornecimentos individuais ou a grupos delimitados por coerção judicial, respectivamente?”

A consulta veio inicialmente acompanhada do Parecer Jurídico Municipal nº 249/2025 (peça 04), no qual a assessoria jurídica local opinou, em linhas gerais, pela viabilidade constitucional e legal do modelo, argumentando em favor de eficiência, inexistência de vedação expressa e possibilidade de mitigação de riscos, além de recomendar a elaboração de Estudo Técnico Preliminar e a previsão de mecanismos de transparência (inclusive integração ao PNCP) e de isonomia no credenciamento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3

Em despacho (peça 06), consignei que, embora o opinativo apresentasse argumentos consistentes e recomendações práticas, não respondia de forma sistemática a todos os quesitos, motivos pelos quais determinei a intimação do Município para complementação no prazo de 15 dias, sob pena de conhecimento apenas parcial.

Na sequência, foi juntado o Parecer Jurídico Municipal nº 255/2025 (peça 08), como complementação, estruturado para responder individualmente a cada quesito, reiterando a tese de viabilidade do modelo, sustentando tratar-se de atividade-meio e defendendo maior economicidade pela competição dinâmica entre credenciados, ausência de violação ao princípio da publicidade mediante divulgação em tempo real (inclusive PNCP), mitigação de risco de desabastecimento por pluralidade de fornecedores e compatibilidade com limites referenciais CMED/PMGV, desde que a vantajosidade fosse comprovada por ETP.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 15/26 – peça 11) delimitou o objeto da pesquisa e apontou, como julgado específico e com força normativa, a Consulta nº 636412/2022, Acórdão nº 1922/2024-STP, cuja ementa registra "*Contratação de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos. Outsourcing. Quarteirização. Impossibilidade*", e cuja resposta assentou que a quarteirização exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (peça 14) registrou que o tema impacta a atividade de fiscalização e solicitou o retorno dos autos após o julgamento para eventual ciência e atualização de orientações às equipes, determinando-se o encaminhamento do expediente à CAIS para instrução.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (Instrução nº 48/26 – peça 15), concluiu pela impossibilidade jurídica do modelo, entendendo que o outsourcing/quarteirização configura burla ao procedimento licitatório, pois limita a licitação à taxa de administração da intermediadora e subtrai da disputa pública os preços dos bens efetivamente adquiridos, apontando afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e à Lei nº 14.133/2021, e propondo que a resposta siga os

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3

exatos termos do precedente com efeito vinculante (Consulta nº 636412/22, Acórdão nº 1922/24).

O Ministério Público de Contas (Parecer nº 54/26 – PGC – peça 16), conheceu da consulta e, no mérito, opinou pela inviabilidade jurídica da contratação pretendida, por esvaziar a licitação quanto ao objeto material efetivamente adquirido e deslocar para ambiente privado a definição de preços e a escolha do fornecedor final, com disputa centrada na taxa de administração, reafirmando a aplicabilidade do entendimento firmado no Acórdão nº 1922/24 e consignando que tabelas referenciais (CMED/PMVG) não substituem o procedimento licitatório.

Fundamentação

A consulta deve ser conhecida, pois formulada por autoridade legitimada e em tese, tratando de dúvida relacionada à aplicação de normas constitucionais e legais inerentes às contratações públicas, tendo sido instruída com parecer jurídico local.

No mérito, a questão não se resolve pela denominação atribuída pelo Consulente ao ajuste pretendido – “contratação de solução tecnológica” ou “serviço de gerenciamento” –, mas pela identificação da sua substância jurídico-constitucional. Conforme descrito na inicial e reiterado na complementação do parecer municipal, o modelo proposto envolve, em um primeiro momento, a contratação de empresa intermediadora, remunerada por taxa de administração, que disponibilizaria plataforma informatizada; em momento subsequente, essa contratada passaria a operar rede de fornecedores credenciados e promover disputas internas a cada ordem de fornecimento emitida pela Administração, definindo-se, nesse ambiente, o fornecedor final e o preço efetivo dos itens médico-hospitalares e correlatos.

Delineada a substância do arranjo proposto, evidencia-se que a licitação formal recairia predominantemente sobre a intermediação (taxa e plataforma), enquanto a formação do preço do objeto material e a escolha do fornecedor final dos bens a serem adquiridos (componentes economicamente predominantes da contratação pública) seriam deslocadas para etapa posterior,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3

conduzida em ambiente privado, mediante rede credenciada. Essa modelagem, tal como bem assentado pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, esvazia o procedimento licitatório quanto ao objeto efetivamente adquirido, pois substitui a disputa pública sobre os itens por dinâmica privada de seleção e precificação, submetida a incentivos próprios do intermediário e a controles menos densos do que aqueles inerentes ao certame público.

Esse deslocamento é incompatível com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que consagra o dever geral de licitar para compras e serviços, ressalvadas hipóteses legalmente previstas. A licitação não é mera formalidade, mas instrumento constitucional de isonomia, seleção da proposta mais vantajosa e transparência do dispêndio público, sob regras de direito público que asseguram julgamento objetivo, controle da habilitação e formação transparente de preços. A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, reafirma a incidência do regime licitatório às compras e serviços, não havendo autorização normativa para substituir a disputa pública do preço dos itens por procedimento interno conduzido por particular remunerado por taxa, sobretudo quando inexistente enquadramento em hipóteses legais de contratação direta.

As premissas invocadas pelo consulente (eficiência, modernização, continuidade do serviço público e suposta mitigação de desabastecimento pela pluralidade de fornecedores) não têm aptidão para criar exceção não prevista em lei ao dever constitucional de licitar. A preocupação com a continuidade do abastecimento em saúde é legítima, mas deve ser enfrentada pelos instrumentos ordinários do ordenamento, com planejamento e modelagens compatíveis com o regime público de contratação, o que inclui alternativas regulares e já reconhecidas como adequadas para aquisições de demanda variável, como o Sistema de Registro de Preços, expressamente destacado na instrução técnica como solução apta a conciliar flexibilidade de fornecimento e preservação do dever de licitar.

Também não prosperam as alegações de que a publicização das operações em plataforma (ainda que com integrações a portais oficiais) afastaria óbice de publicidade, ou de que a observância de parâmetros como CMED/PMGV garantiria a proposta mais vantajosa. A transparência posterior e os tetos referenciais

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3

são instrumentos relevantes de controle, mas não recompõem as garantias do procedimento licitatório quando a própria formação do preço do objeto material e a escolha do fornecedor final são deslocadas para dinâmica privada gerida por intermediário remunerado por taxa. Sob o prisma econômico, a fragilidade é ainda mais evidente, pois, ao concentrar-se a disputa na taxa de administração, enquanto o custo predominante reside nos preços unitários dos medicamentos e insumos, cria-se risco de economicidade apenas aparente, pois eventual taxa reduzida pode ser neutralizada por preços mais elevados na etapa de fornecimento, com perda de comparabilidade e de controle sobre o custo global.

No âmbito desta Corte, a matéria já foi enfrentada em precedente específico e dotado de força normativa, na Consulta nº 636412/22 (Acórdão nº 1922/24[1]-STP), que examinou contratação de sistema informatizado com rede credenciada para gestão e fornecimento de medicamentos e correlatos, sob a rubrica de outsourcing/quarteirização, assentando a impossibilidade do modelo por excluir o processo licitatório quanto ao objeto material efetivamente adquirido, ao limitar a licitação à taxa de administração da intermediadora, em afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e à legislação de regência. Por identidade do núcleo fático-jurídico com o modelo descrito pelo Consulente, impõe-se a remissão ao referido entendimento normativo, concluindo-se pela impossibilidade jurídica da contratação pretendida, restando superadas as demais premissas apresentadas, por não afastarem o óbice estrutural já fixado por este Tribunal.

Diante desse quadro, a conclusão se impõe é de que o modelo descrito pelo Consulente é juridicamente inviável por esvaziar o procedimento licitatório quanto ao objeto material efetivamente adquirido e por deslocar a formação de preços e a escolha do fornecedor final para ambiente privado gerido por intermediário remunerado por taxa de administração. Reconhecida essa impossibilidade, ficam expressamente enfrentadas, e superadas, por ausência de aptidão para afastar o óbice estrutural, as premissas de economicidade, publicidade, pluralidade de fornecedores, mitigação de inexequibilidade e continuidade do serviço

[1] Consulta. Contratação de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos. Outsourcing. Quarteirização. Impossibilidade.
(CONSULTA n.º 636412/2022, Acórdão n.º 1922/2024, Tribunal Pleno, Rel. IVAN LELIS BONILHA, julgado em 10/07/2024, veiculado em 19/07/2024 no DETC)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3

público, que, embora relevantes como objetivos de gestão, não autorizam a substituição do regime licitatório por dinâmica privada de contratação do objeto principal, tampouco se mostram suficientes para afastar a orientação firmada em precedente desta Corte com força normativa.

Em face do exposto, voto:

- Pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, por respondê-la assentando a impossibilidade jurídica de adoção do modelo descrito pelo Consulente, consistente na contratação de empresa intermediadora para disponibilização de sistema informatizado e gerenciamento da aquisição/fornecimento de itens médico-hospitalares por meio de rede credenciada remunerada mediante taxa de administração, por esvaziar o procedimento licitatório quanto ao objeto material efetivamente adquirido e afrontar o art. 37, XXI, da Constituição Federal e a legislação regente, reafirmando entendimento já firmado por esta Corte (Consulta nº 636412/22, Acórdão nº 1922/24 – Tribunal Pleno);

- Em razão da existência do precedente referido, dotado de força normativa e diretamente aderente ao núcleo fático-jurídico da presente Consulta, deixo de responder individualmente (quesito a quesito) às indagações formuladas, por prejudicialidade lógica, reputando-as enfrentadas na fundamentação;

- Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos:

- à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno;

- à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento ao Despacho 35/26 – peça 14;

- à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I - CONHECER da Consulta e, no mérito, por respondê-la assentando a impossibilidade jurídica de adoção do modelo descrito pelo Consulente, consistente na contratação de empresa intermediadora para disponibilização de sistema informatizado e gerenciamento da aquisição/fornecimento de itens médico-hospitalares por meio de rede credenciada remunerada mediante taxa de administração, por esvaziar o procedimento licitatório quanto ao objeto material efetivamente adquirido e afrontar o art. 37, XXI, da Constituição Federal e a legislação regente, reafirmando entendimento já firmado por esta Corte (Consulta nº 636412/22, Acórdão nº 1922/24 – Tribunal Pleno);

II – deixar de responder, em razão da existência do precedente referido, dotado de força normativa e diretamente aderente ao núcleo fático-jurídico da presente Consulta, individualmente (quesito a quesito) às indagações formuladas, por prejudicialidade lógica, reputando-as enfrentadas na fundamentação;

III – encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno e à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento ao Despacho 35/26 – peça 14;

VI – encaminhar à Diretoria de Protocolo, ficando autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 4.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.EAX3