



**RESOLUÇÃO Nº 701/2023-PLENO**

- 1. Processo nº:** 7222/2023  
**3. CONSULTA**  
**5. CONSULTA - ACERCA DA POSSIBILIDADE JURÍDICA PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE SISTEMA INFORMATIZADO PARA GESTÃO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS FARMACÊUTICOS E CORRELATOS E, EM SENDO POSSÍVEL, QUAL SERIA O CRITÉRIO DE DISPUTA ESPECÍFICO A SER U**
- 2. Classe/Assunto:**
- 3. Responsável(eis):** NAO INFORMADO  
**4. Interessado(s):** NAO INFORMADO  
**5. Consulente:** ARMANDO ALENCAR DA SILVA - CPF: 26895811320  
**6. Origem:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPERANTINA  
**7. Relator:** Conselheiro Substituto ORLANDO ALVES DA SILVA  
**8. Distribuição:** 3ª RELATORIA  
**9. Representante do MPC:** Procurador(a) ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE SISTEMA INFORMATIZADO PARA GESTÃO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS FARMACÊUTICOS E CORRELATOS. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA.

**I.** A contratação de empresa especializada para fornecimento de sistema informatizado para gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, não se mostra viável, haja vista a natureza dos materiais e, mormente pela possibilidade de ofensa aos princípios da impessoalidade, isonomia, restrição ao caráter competitivo do certame, risco de não ser assegurado a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

**10. Decisão:**

VISTOS, relatados e discutidos esses autos de nº 7222/2023 que tratam de consulta autuada pelo município de Esperantina-TO representado pelo senhor Armando Alencar da Silva - Prefeito Municipal, onde o gestor consulta à Corte de Contas se existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos e, em sendo possível, qual seria o critério de disputa específico a ser utilizado.

Considerando que foram preenchidas as formalidades e os requisitos previstos no artigo 1º, XIX, § 5º da Lei nº 1.284/2001 e nos artigos 150 a 155 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas para o conhecimento desta Consulta.

Considerando que da análise da presente consulta depreende-se que a indagação formulada pelo Consulente reveste-se de generalidade suficiente para ser respondidas em abstrato, o que, em consequência, possibilita conhecer e interpretar no sentido de responder, em tese, a dúvida exposta na peça consultiva.

Considerando a manifestação da Unidade Técnica.



Considerando os fundamentos e o inteiro teor do voto do Conselheiro Relator.

RESOLVEM os membros do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no artigo 1º, XIX da Lei nº 1.284/2001, haja vista o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade definidos nos artigos 150 a 155 do RITCE, adotar as seguintes medidas.

10.1. Conhecer da consulta ora formulada, por preencher os pressupostos de admissibilidade definidos no artigo 150 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

10.2. Responder em tese a presente consulta nos seguintes termos:

10.2.1. A contratação de empresa especializada para fornecimento de sistema informatizado para gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, nos moldes da presente consulta não se mostra viável, haja vista a natureza dos materiais e, mormente pela possibilidade de ofensa aos princípios da impessoalidade, isonomia, restrição ao caráter competitivo do certame, risco de não ser assegurado a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

10.3. Disponibilizar cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Consulente, em cotejo com o art. 341, § 5º, IV do RITCE-TO.

10.4. Determinar a publicação da Decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários, em consenso com o art. 27, *caput*, da Lei nº. 1.284/2001, de 17/12/2001 e do art. 341, § 3º do Regimento Interno.

10.5. Determinar que a Secretaria Geral das Sessões que disponibilize a forma de acesso para obtenção de cópias do Relatório, do Voto e desta Deliberação para todos os municípios e câmaras municipais do Estado do Tocantins.

10.6. Determinar a disponibilização desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam para a Diretoria Geral de Controle Externo, a fim de que cientifique as Diretorias de Controle Externo Estadual visando subsidiar as futuras fiscalizações e, em seguida, a remessa dos presentes autos para a Coordenadoria de Protocolo Geral - COPRO para que proceda à adoção das medidas de sua alçada.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 18 do mês de outubro de 2023.

Documento assinado eletronicamente por:

**ALBERTO SEVILHA, VICE-PRESIDENTE(A), NO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA**, em 18/10/2023 às 16:20:44, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



---

**ORLANDO ALVES DA SILVA, RELATOR (A)**, em 18/10/2023 às 15:17:13, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

---

**MARCOS ANTONIO DA SILVA MODES, PROCURADOR (A) DE CONTAS**, em 19/10/2023 às 11:14:32, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



- 1. Processo nº:** 7222/2023
- 3. CONSULTA**
- 5. CONSULTA - ACERCA DA POSSIBILIDADE JURÍDICA PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE SISTEMA INFORMATIZADO PARA GESTÃO DE MEDICAMENTOS, INSUMOS FARMACÊUTICOS E CORRELATOS E, EM SENDO POSSÍVEL, QUAL SERIA O CRITÉRIO DE DISPUTA ESPECÍFICO A SER U**
- 2. Classe/Assunto:**
- 3. Responsável(eis):** NAO INFORMADO
- 4. Interessado(s):** NAO INFORMADO
- 5. Consulente:** ARMANDO ALENCAR DA SILVA - CPF: 26895811320
- 6. Origem:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPERANTINA
- 7. Distribuição:** 3ª RELATORIA
- 8. Representante do MPC:** Procurador(a) ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES

## 9. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 194/2023-RELT3

9.1. Trata-se de consulta autuada pelo **município de Esperantina-TO, representado pelo senhor Aramando Alencar da Silva, Prefeito Municipal**, onde o gestor consulta à Corte de Contas se existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos e, em sendo possível, qual seria o critério de disputa específico a ser utilizado.

9.2. Antes de efetuar o juízo de admissibilidade da presente consulta e, como forma de valorizar o princípio da duração razoável do processo, determinei, à luz do disposto no artigo 199, II "a" do Regimento Interno, o seu envio à Assessoria de Normas e Jurisprudência - ASNOJ para efetuar pesquisa no banco de dados do Tribunal de Contas, objetivando certificar se a Corte, em outras oportunidades já respondeu consulta de mesma natureza.

9.3. Nos termos da Informação nº 15/2023 a ASNOJ noticiou que embora inexistia deliberação conformando-se aos exatos termos da consulta, encontrou o Acórdão nº 348/2022 (processo nº 2564/2022) e a Resolução nº 509/2014 (processo nº 2476/2021) que poderá servir como vetor interpretativo ao pleito.

9.4. Conforme Despacho nº 802/2023 (evento 7), determinei a autuação e tramitação da consulta neste Tribunal de Contas.

9.5. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos, e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia por meio do Parecer Técnico nº 273/2023, exarou o seguinte entendimento:

.....  
**Considerações**

A doutrina conceitua a terceirização como o estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-se na contratação, pela Administração, de um terceiro privado, especializado em **gerenciar** pessoas físicas ou



jurídicas, os “quarteirizados”, que o terceiro contratará para a execução de determinados serviços ou o fornecimento de certos bens necessários ao serviço público.

Vale destacar a palavra gerenciamento pela seguinte razão: a relação jurídico-contratual entre a Administração e a empresa gerenciadora figura, via de regra, como uma forma de quarteirização. Neste modelo, existem duas relações jurídicas: a firmada entre a administração pública é a organização gerenciadora e entre esta e os executores dos serviços (rede credenciada).

Diz-se “quarteirização”, pois cada município é responsável por todo o tipo de atendimento à saúde de que necessita seu cidadão e, acaso não tenha capacidade técnica e financeira, pode contar com a referência de outros municípios e dos Consórcios Públicos Intermunicipais em atendimentos de média e alta complexidade.

**Respondendo:**

A quarteirização é uma alternativa para aumentar os ganhos vindos da terceirização, fazendo com que assim, a organização não fique sobrecarregada e estabeleça maior pró-atividade e obtenha resultados para as empresas. A quarteirização acontece quando uma empresa que presta serviços terceirizada em um cliente, solicita há uma outra empresa terceirizadora, os serviços para suprir uma demanda no qual a primeira empresa não conseguiu efetuar com recursos próprios ao mesmo cliente, ou outros.

No ordenamento jurídico brasileiro, a empresa prestadora de serviços, em vez de, por si própria, contratar, remunerar e dirigir o trabalho realizado por seus trabalhadores, pode subcontratar esses serviços para outras empresas, conforme se infere da parte final do art. 4º-A, § 1º da Lei nº 6.019/74.

A Quarteirização é um tipo de contrato administrativo celebrado entre empresa privada e a empresa prestadora de serviço. Nos termos da Lei 8.666 (1993), será contrato todo e qualquer ajuste entre os órgãos ou entidades e particulares, em que haja o acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for à denominação utilizada.

Diz-se, a quarteirização é estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-se na contratação, pela AP, de terceiro privado, especializado em gerenciar pessoas físicas ou jurídicas. As empresas quarteirizadas farão a contratação de outras empresas para a execução de determinados serviços e/ou o fornecimento de certos bens necessários ao setor públicos. A função destas empresas gerenciadoras é administrar a execução do objeto, contratando outra empresa que realizará o objeto da licitação. Consiste na delegação de um terceiro especialista da gestão da administração das relações com os demais prestadores de serviços.

Os processos licitatórios seguem os critérios estabelecidos pela Lei Federal 8.666/1993, variando as modalidades em carta convite, tomada de preços e concorrência.

A partir de abril de 2023, ficarão estabelecidas as seguintes modalidades de licitação: Concorrência. Leilão. Pregão eletrônico.

9.6. O Ministério Público de Contas por meio do Parecer nº 1775/2023, subscrito pelo Procurador de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues, opinou pelo não conhecimento da consulta. Vejamos:

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas, por seu representante signatário, opina pelo **não conhecimento** da presente consulta, por não preencher os requisitos de admissibilidade (artigo 150, §2º e §3º do RITCE/TO) e não ser possível a resposta em tese sobre o caso especificado, mas verdadeiro julgamento antecipado de mérito, ocasião vedada para os processos identificados com natureza de Consulta.

9.7. É o Relatório.



Documento assinado eletronicamente por:  
**JOSE WAGNER PRAXEDES, CONSELHEIRO (A)**, em 02/10/2023 às  
10:09:23, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



## 10. VOTO Nº 176/2023-RELT3

10.1. Trago ao Tribunal Pleno consulta autuada pelo **município de Esperantina-TO, representado pelo senhor Armando Alencar da Silva, Prefeito Municipal**, onde o gestor consulta à Corte de Contas se existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos e, em sendo possível, qual seria o critério de disputa específico a ser utilizado.

### QUESTÕES PRELIMINARES - DA ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA

10.2. As consultas dirigidas a este Tribunal são reguladas pelo artigo 1º, XIX, § 5º da Lei nº 1.28412001, que assim preceitua:

Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XIX -decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

(...)

§ 5º. A resposta à consulta referida no inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. (Redação dada pela Lei nº 1497, de 16 de setembro de 2004)".

10.3. Os pressupostos para a admissibilidade da consulta encontram-se traçados nos artigos 150 a 155 do Regimento Interno desta Corte de Contas. Assim, verifico que a inicial está subscrita por autoridade competente; a matéria é de competência desta Corte; a dúvida suscitada está formulada objetivamente; a inicial encontra-se autenticada e o consulente devidamente qualificado; também está instruída com o parecer do órgão de assistência jurídica.

10.4. O artigo 150, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal disciplina:

Art. 150 -A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades: ( ... ) § 3º -A consulta poderá ser formulada em tese, ou versar sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.



10.5. Importante consignar que esta Corte de Contas não deve atuar como substituto de órgão jurídico, pois, não está no âmbito de suas atribuições. Desse modo, a resposta à presente consulta será formulada em tese, acerca da interpretação e aplicação normativa em matéria inserida no âmbito da competência deste Tribunal.

10.6. Assim sendo, de forma contrária ao entendimento do Ministério Público de Contas entendo que o Tribunal Pleno deve conhecer da presente consulta, em cumprimento ao art. 151, § 2º do RITCE-TO, ressalvando-se, todavia, que a resposta será oferecida em tese.

10.7. Superadas as questões preliminares, passo à análise do mérito da presente peça consultiva.

### **MÉRITO**

10.8. A presente consulta dispõe, basicamente, sobre dúvida se existe possibilidade jurídica para a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos e, em sendo possível, qual seria o critério de disputa específico a ser utilizado.

10.9. O Parecer Jurídico elaborado pelo advogado do consulente caminhou no sentido da possibilidade de instauração de procedimento licitatório para fornecimento de sistema integrado via web para gerenciamento de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos por meio da denominada "quarteirização", contudo, dada a complexidade da matéria optou por consultar a Corte de Contas.

10.10. Para fundamentar seu entendimento, o consulente se valeu de precedente do Tribunal de Contas da União sobre possibilidade de contratação por gerenciamento quando o objeto for combustível e manutenção de frota de veículos.

10.11. Pois bem. A origem da palavra "licitação" vem do latim "*licitatione*", que significa "arrematar em leilão". Assim, de acordo com a Professora Fernanda Marinela em sua obra "Licitações e Contratos Públicos", a licitação pode ser entendida como um procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública faz a contratação de obras, bens e serviços, garantindo aplicação da isonomia, dando a todos a oportunidade de serem contratados pelo Poder Público, além da instauração de um procedimento de competição para que o Estado possa celebrar o melhor contrato possível, evitando desperdício de recursos públicos.

10.12. A Constituição Federal de 1988, trouxe como regra a obrigatoriedade do Poder Público licitar suas aquisições, porquanto o artigo 37, inciso XXI, assim dispôs:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



10.13. Atualmente no Brasil temos coabitando a Lei nº 8.666/93 aprovada em 21 de junho de 1993, cuja vigência está em fase final, uma vez que em breve será substituída de vez pela Lei nº 14.133/2021, que estabeleceu o novo Marco Legal das Licitações e Contratações Públicas, sistematizando em único diploma as normas gerais de licitação, que até então estavam dispersas em várias normas, como por exemplo as Leis nºs 8.666/93, 10.50/02, 12.462/11, 12.232/10, 13.303/16.

10.14. A Administração Pública não pode contratar livremente, deve obedecer o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como as normas infraconstitucionais realizando suas aquisições por meio de licitação. Referido procedimento destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

10.15. Após essa breve introdução, retorno ao cerne da consulta. O consultante busca saber se é possível a contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos e, em sendo possível, qual seria o critério de disputa específico a ser utilizado.

10.16. Em última análise, o que se pretende, é se valer do instituto da "quarteirização" para aquisições no setor público, constituindo-se na contratação, pela Administração, de um terceiro privado especializado em gerenciar pessoas físicas ou jurídicas, os "quarteirizados", onde o terceiro contratará para a execução de determinados serviços ou o fornecimento de certos bens necessários ao serviço público. Em síntese: a função da empresa gerenciadora é administrar a execução do objeto cuja execução contratará a outrem. É esse o entendimento de Júlia Thiebaut Sacramento, com o qual coaduno, em sua obra a Quarteirização na Administração Pública: conceito, características e vantagens. Conteúdo Jurídico, Brasília, 2016.

10.17. Analisando os autos, vejo que a dúvida se resume especificamente em relação a medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos. Faço constar que verifico acentuado o risco de aumento de despesas, porquanto pode haver descaracterização na seleção de proposta mais vantajosa, sem falar da utilização da via oblíqua para aquisições não licitadas, uma vez que o certame seria para contratar empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado e, não para fornecer medicamentos.

10.18. O modelo de negócio de gerenciamento de sistema informatizado para aquisição de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, mostra-se temerário sob diversos aspectos, mormente quanto ao princípio da economicidade, uma vez que a Administração pública não possui garantias de que será pago o menor preço, uma vez que os tais valores não serão objeto de disputa pública. A disputa pública ocorrerá no sentido de escolher o melhor sistema de gerenciamento, o que é diferente de licitar os materiais que serão utilizados em favor da coletividade.



10.19. Além do princípio da economicidade, não podemos nos distanciar de uma possível ofensa aos princípios da impessoalidade e isonomia, pois, referido modelo, se desprovido de regras objetivas, poderá implicar em benefício de alguns fornecedores em detrimento de outros. Como seria a definição do gestor ou da empresa gerenciadora para adquirir os medicamentos de forma a não privilegiar um fornecedor, ou seja, existiria isonomia e impessoalidade entre todos os possíveis credenciados?

10.20. Do ponto de vista da eficácia, até poderíamos assentir a possibilidade de existir vantagens operacionais, todavia, a eficácia não pode se dissociar das regras constitucionais e legais que regem as contratações do setor público, notadamente conforme já dito, no que diz respeito aos princípios da impessoalidade e da própria seleção da proposta mais vantajosa.

10.21. Guardadas as devidas particularidades, referido modelo de contratação já foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União, na Representação (TC 032.202/2008-1), onde a Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal do Estado do Rio de Janeiro - SR/DPF/RJ, por meio do Pregão Eletrônico nº 017/2008, que pretendia a contratação empresa especializada na prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos, com fornecimento de peças e acessórios originais e transporte por guincho, com implantação e operação de sistema informatizado e integrado para gestão de frota por meio de internet e rede de estabelecimentos credenciados, para atender aos automóveis que compunham a frota da SR/DPF/RJ e delegacias descentralizadas do Rio de Janeiro, além de veículos com autorização judicial de uso.

10.22. Naquela oportunidade, após severas críticas ao sistema adotado, sobreveio o Acórdão nº 2731/2009 - TCU - Plenário, onde a Representação foi conhecida e, no mérito considerada parcialmente procedente. A Corte da União entendeu por bem determinar ao Departamento de Polícia Federal que, diante da especificidade do caso concreto, efetuasse estudos, no prazo de um ano, com vistas a verificar a viabilidade de realizar credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de suas viaturas, seja diretamente ou por meio de empresa especializada, estabelecendo, no ato de convocação, regras objetivas a serem observadas em todo procedimento e por ocasião das futuras contratações, em especial no que se refere à forma de qualificação dos interessados, em consonância com os arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, condições de pagamento e critérios a serem observados por ocasião da escolha da empresa que executará os serviços.

10.23. Foi determinado ainda que a Secretaria de Controle Externo do TCU no Rio de Janeiro, nos termos do art. 241, II, do Regimento Interno/TCU, promovesse o Acompanhamento da prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos levada a efeito pela SR/DPF/RJ, em especial, no que tange ao aspecto da economicidade.

10.24. Passados quase 10 (dez) anos, o Tribunal de Contas da União em nova decisão proferida por meio do Acórdão nº 120/2018, revisitou o tema e continuou fazendo críticas e observações ao modelo de contratação. Por dever de citação da fonte, consigno que tal informação pode ser retirada do site <https://www.migalhas.com.br/depeso/279427/inovacao-e-burocracia-no-tcu--o-caso-da-quarteirizacao--de-servicos>. Vejamos:



Na sessão do dia 24 de janeiro, o Plenário do TCU julgou representação que tratava de possíveis irregularidades, nos Correios, relacionadas a pregão eletrônico para a contratação do serviço de gerenciamento da manutenção de frota de veículos (Acórdão 120/18-Plenário).

Em linhas gerais, nessa espécie de serviço, a empresa contratada não executa diretamente o conserto dos veículos, mas apenas os direciona, via sistema informatizado, para uma das várias oficinas credenciadas, escolhida conforme determinados critérios estabelecidos no contrato, como proximidade do local do veículo danificado e o menor preço oferecido pela manutenção. Em razão dessa participação de outras empresas na execução do serviço, diferentes da contratada, é que alguns doutrinadores chamam esse modelo de "quarteirização".

O recente posicionamento do TCU e decisões anteriores sobre o tema oferecem um bom ponto de partida para se analisar certos dilemas que surgem quando o tribunal se depara com inovações na gestão pública.

Em 2009, analisando a quarteirização, à época utilizada pela Polícia Federal, o TCU entendeu que se tratava de uma opção lícita, que respeitava, em tese, as regras e princípios que regem as licitações, embora os estudos apresentados sobre sua economicidade não fossem, segundo o TCU, conclusivos (Acórdão 2.731/09-Plenário). Na ocasião, o Ministro Aroldo Cedraz observou que a corte de contas, "no desempenho do papel de indutora de aprimoramento da gestão pública, deve (...) abster-se de inibir o prosseguimento da tentativa de inovação em análise".

Embora lícita a quarteirização, o TCU determinou à Polícia Federal que realizasse estudos sobre a viabilidade de adoção de um modelo de gestão diferente, talvez melhor, no qual o credenciamento de oficinas fosse realizado pelo próprio órgão público, e não pelo particular contratado.

Vista de maneira isolada, a decisão parece razoável, pois autorizou o prosseguimento da inovação e, ao mesmo tempo, permitiu um exame mais detido de suas potenciais vantagens.

No entanto, voltando os olhos para a decisão mais recente do TCU sobre o assunto, vê-se que, quase 10 anos depois, o tribunal continua exigindo novos estudos àqueles órgãos e entidades que usam o modelo de quarteirização para manutenção de veículos.

No Acórdão 120/18-Plenário, o TCU determinou aos Correios que condicionassem eventual prorrogação de contratos dessa espécie à demonstração de que a quarteirização é a opção mais vantajosa, à luz de todas as boas práticas ao alcance da entidade contratante. Além disso, fez diversas recomendações aos Correios, inexistentes em seus julgados anteriores sobre o mesmo objeto, como designar, para atuar na condição de fiscal desses contratos, empregados que tenham passado por treinamento em mecânica.

Se, por um lado, o TCU vem apoiando a quarteirização do serviço de manutenção de veículos, ancorado na premissa de que inovações não devem ser inibidas, por outro o tribunal vem criando, por meio da exigência de estudos e avaliações diversas, novos custos para a administração pública - sem que haja indícios concretos de que, em algum momento, o novo modelo causou prejuízos ao erário. E mais: não se sabe se as medidas recomendadas pelo TCU aos Correios, como a designação de pessoa treinada em mecânica para fiscalizar esse tipo de contrato, trarão benefícios.

É sempre possível realizar novos estudos sobre determinada prática de gestão pública. Assim como sempre haverá algum aprimoramento a ser sugerido. O difícil é avaliar seus custos e benefícios. Dada a necessidade de incremento da produtividade do setor público brasileiro, seria recomendável que o TCU monitorasse mais de perto as vantagens advindas dos pequenos e grandes custos burocráticos que gera.

Este texto é parte integrante de relatório mensal sobre os principais julgamentos do TCU, produzido no âmbito da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).

10.25. A conclusão a que podemos chegar é que a contratação de empresa especializada em gerenciamento de cartões por rede credenciada, operada através da utilização de sistema via web próprio da contratada, para fins de registro de preços é matéria que requer extremo cuidado, mormente para evitar afronta aos princípios constitucionais a que está condicionada a gestão pública, carecendo de critérios objetivos.

10.26. No mesmo sentido, também temos decisões do Tribunal de Contas de Roraima, citadas inclusive no Parecer do Ministério Público junto a esta Corte de Contas. Processos n. 2068/2020-TCERO (ID 1104009), 1549/2020-TCERO (ID 1011261) e 1080/2021- TCERO (ID 1089937), parte deste último transcrito abaixo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. IRREGULARIDADES EVIDENCIADAS EM JUÍZO SUMÁRIO. PRESENTES OS REQUISITOS FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA,



CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPATÓRIA. SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO. ABERTURA DE CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. IRREGULARIDADES CONFIRMADAS EM JUÍZO DE MÉRITO. ILEGALIDADE DO EDITAL. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. Edital de Pregão Eletrônico para contratação de empresa especializada em gerenciamento de cartões por rede credenciada com fornecimento de materiais farmacológicos, hospitalares, odontológicos, laboratoriais e químicos, operada através da utilização de sistema via web próprio da contratada, para fins de registro de preços.

2. Declaração de ilegalidade do Edital de Licitação **por não restar comprovada a vantajosidade da contratação nos moldes pretendidos pela administração**, em violação ao princípio da obtenção da proposta mais vantajosa, inscrito no art. 3º da Lei n. 8.666/93, bem como, por interferir na relação jurídico-contratual de terceiros regidos pela lei civil, infringindo, assim, os arts. 173 e 174 da Constituição Federal, e por deixar de exigir requisitos necessários para comprovação de qualificação econômico-financeira infringindo, assim, o art. 31 da Lei n. 8.666/93.

10.27. Pelos estudos e pesquisas empreendidas, devo consignar que não vislumbro ser viável a adoção de tal modelo de contratação para gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos.

10.28. Devo consignar que utilizei como uma das fontes de pesquisa para responder a presente consulta, os fundamentos do voto revisor do Ministro Benjamin Zymler na Representação (TC 032.202/2008-1), com os quais coaduno, contudo, entendo que a solução aplicada naquela oportunidade foi excepcionalíssima, uma vez que no caso concreto, a declaração de nulidade daquele certame poderia comprometer o regular desenvolvimento da prestação dos serviços desempenhados pela Polícia Federal, na medida que se tratava de prestação de serviços de administração e gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotivos, utilizados em operações policiais. Trazendo aquela decisão para os dias atuais é como se a Corte tivesse modulado os seus efeitos se valendo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, para que a declaração de nulidade não tivesse efeito reverso.

10.29. Tanto é verdade que, repise-se, o Tribunal de Contas União entendeu por bem determinar ao Departamento de Polícia Federal que, diante da especificidade do caso concreto, efetuasse estudos, com vistas a verificar a viabilidade de realizar credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de suas viaturas, estabelecendo, no ato de convocação, regras objetivas a serem observadas em todo procedimento e por ocasião das futuras contratações, em especial no que se refere à forma de qualificação dos interessados, em consonância com os arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, condições de pagamento e critérios a serem observados por ocasião da escolha da empresa que executaria os serviços.

10.30. A meu sentir e, especificamente no caso de medicamentos e correlatos, não vislumbro a possibilidade admitir a utilização do modelo de contratação aventado pelo consulente, posto entender que existe ofensa aos princípios da impessoalidade, isonomia, restrição ao caráter competitivo do certame, risco de não ser



assegurado a obtenção da proposta economicamente mais vantajosa para a Administração. Por outro lado, não estamos a afirmar que referido entendimento é absoluto, ou seja, a depender da natureza do material que se pretende adquirir, até poderia ser admitido, desde que restasse comprovada a observância às normas legais e os princípios citados.

10.31. O princípio da impessoalidade tem como condão colocar em primeiro plano o interesse público da população, garantindo a igualdade e coibindo qualquer tipo de favorecimento ou parcialidade. O princípio da impessoalidade busca portanto, coibir qualquer tipo de atuação arbitrária do administrador assim como o dos seus agentes, deixando sempre em primeiro lugar o atendimento ao interesse público, observando-se, dentre outros fatores, a igualdade entre os componentes da sociedade.

10.32. A isonomia nada mais é do que a equalização das normas e dos procedimentos jurídicos entre os indivíduos, garantindo que a lei será aplicada de forma igualitária entre as pessoas, levando em consideração suas desigualdades para a aplicação dessas normas e, no presente caso, existe risco de sua mitigação, haja vista o campo de movimentação possível para aquele gestor ou gerenciador do modelo de contratação que irá escolher o fornecedor.

10.33. A restrição ao caráter competitivo do certame, no modelo de contratação indagado pelo consulente resta caracterizado na medida em que não existe disputa entre os fornecedores, pois as aquisições são direcionadas por empresa gerenciadora de um sistema. Por mais que se alegue que a contratada teria a obrigação de cotação, isso não significa disputa propriamente dita na forma em que se efetua por meio da realização de licitação.

10.34. Por fim, o risco de não ser assegurado a obtenção da proposta economicamente mais vantajosa para a Administração está diretamente ligado à ausência de disputa entre os possíveis fornecedores.

10.35. De todo o exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal de Contas adote a seguinte deliberação:

10.36. Conhecer da consulta ora formulada, por preencher os pressupostos de admissibilidade definidos no artigo 150 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

10.37. Responder em tese a presente consulta nos seguintes termos:

10.38. A contratação de empresa especializada para fornecimento de sistema informatizado para gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, nos moldes da presente consulta não se mostra viável, haja vista a natureza dos materiais e, mormente pela possibilidade de ofensa aos princípios da impessoalidade, isonomia, restrição ao caráter competitivo do certame, risco de não ser assegurado a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

10.39. Disponibilizar cópia da Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Consulente, em cotejo com o art. 341, § 5º, IV do RITCE-TO;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

10.40. Determinar a publicação da Decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários, em consenso com o art. 27, *caput*, da Lei nº. 1.28412001, de 17/12/2001 e do art. 341, § 3º do Regimento Interno;

10.41. Determinar que a Secretaria Geral das Sessões que disponibilize a forma de acesso para obtenção de cópias do Relatório, do Voto e desta Deliberação para todos os municípios e câmaras municipais do Estado do Tocantins;

10.42. Determinar a disponibilização desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam para a Diretoria Geral de Controle Externo, a fim de que cientifique as Diretorias de Controle Externo Estadual visando subsidiar as futuras fiscalizações e, em seguida, a remessa dos presentes autos para a Coordenadoria de Protocolo Geral - COPRO para que proceda à adoção das medidas de sua alçada.



Documento assinado eletronicamente por:

**ORLANDO ALVES DA SILVA, CONSELHEIRO-SUBSTITUTO**, em  
**18/10/2023 às 15:17:12**, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N°  
01/2012.