

Aviso nº 1161 - GP/TCU

Brasília, 4 de novembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2445/2025 (acompanhado das peças mencionadas no subitem 9.3 da referida Decisão) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 22/10/2025, ao apreciar o TC-017.096/2025-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício nº 100/2025/CFFC-P, de 15/8/2025, relativo ao Requerimento nº 277/2025-CFFC, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo.

Nos termos do subitem 9.4 do aludido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal BACELAR
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 017.096/2025-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde.

Responsáveis: não há.

Interessado: Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DESTE TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COM FOCO EM LICITAÇÃO PROMOVIDA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA AQUISIÇÃO DE INSULINA. MATÉRIA OBJETO DO TC 008.712/2025-5, JÁ APRECIADO QUANTO AO MÉRITO (ACÓRDÃO 2.165/2025-TCU-PLENÁRIO). CONHECIMENTO. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, parte da instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e autuada como peça 9:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada mediante o Ofício 100/2025/CFFC-P (peça 2), de 15/8/2025, por meio do qual o Exmo. Deputado Federal Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha Solicitação de Informações (SIT), de autoria do Exmo. Deputado Federal Evair Vieira de Melo (peça 3). No que concerne ao presente processo, refere-se especificamente ao objeto do TC 008.712/2025-5.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. A referida solicitação foi encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 100/2025, de 15/8/2025, da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (peça 2).

3. O art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução - TCU 215/2008 conferem legitimidade à presidência de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização ao Tribunal de Contas da União.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

5. O Ofício 100/2025/CFFC-P (peça 2), de 15/8/2025, que deu origem a esta SCN, apresenta uma solicitação de informações acerca de notícias veiculadas pela imprensa, sobre a abertura de procedimento de fiscalização por parte deste Tribunal acerca de possíveis irregularidades em licitação promovida pelo Ministério da Saúde para aquisição de insulina.

6. Inicialmente, cabe esclarecer que o TC 008.712/2025-5 trata de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90104/2024, sob a responsabilidade do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (Dlog/MS), com valor estimado de R\$ 1.255.143.270,64, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de insulina humana regular 100 U/ML - injetável - tubete 3 ML e insulina humana NPH 100 U/ML - injetável - tubete 3 ML.

7. O denunciante alegou, em suma, que, no edital do Pregão Eletrônico 90104/2024, foi expressamente previsto que o contrato seria firmado em moeda corrente nacional, cabendo ao contratado assumir o risco cambial. Os pagamentos a fornecedores estrangeiros seriam efetuados em dólares americanos, mas com base em valores fixados em reais e convertidos utilizando a cotação (PTAX) do dia do pagamento.

8. Afirmou, no entanto, que o contrato firmado com a empresa vencedora, GlobalX Technology Limited, representada pela GlobalX Tecnologia Brasil Ltda. – CNPJ 41.775.241/0001-90 (Global X), contrariou essa previsão ao adotar como base o câmbio do dia do pregão (R\$ 5,50), fixando o valor contratual diretamente em dólares. Com isso, o risco cambial teria sido transferido à Administração.

9. Na instrução inicial à peça 24 daquele processo, concluiu-se pela admissibilidade da denúncia e pela existência de plausibilidade jurídica das alegações, notadamente em razão de possível afronta ao art. 12, inciso II, da Lei 14.133/2021, decorrente da fixação contratual em dólares com base na cotação do dia anterior à sessão pública do pregão, em possível desacordo com o edital, motivo pelo qual se propôs a oitiva prévia do Ministério da Saúde.

10. Em relação aos esclarecimentos prestados pelo Ministério da Saúde, esta Unidade de Auditoria (UA) entendeu que a justificativa apresentada para a adoção do modelo de licitação internacional, com possibilidade de formalização contratual em moeda estrangeira (dólares), era válida.

11. A pasta ministerial demonstrou que o edital do Pregão Eletrônico 90104/2024 previu expressamente a participação de empresas estrangeiras, nos termos do art. 6º, inciso XXXV, da Lei 14.133/2021 (licitação internacional). O certame também foi divulgado no portal internacional dgMarket, o que, conforme jurisprudência desta Corte, é requisito para caracterizar a natureza internacional da licitação, desde que respeitadas as exigências legais.

12. Ademais, o ordenamento jurídico nacional – especialmente a Lei 14.286/2021 – autoriza a estipulação de pagamentos em moeda estrangeira a fornecedores não residentes (art. 13, II), reforçando a legalidade do modelo adotado.

13. Quanto à forma de pagamento, também se entendeu que a sistemática adotada pela Administração, consistente na conversão do valor do contrato em dólares para reais no momento do pagamento, com base na taxa de câmbio PTAX, encontra amparo tanto na legislação vigente quanto nas cláusulas contratuais, o que é compatível com práticas comuns em contratações internacionais. Portanto, esta UA não verificou ilegalidade ou irregularidade na forma como os pagamentos vêm sendo realizados.

14. No que se referiu à alegação do denunciante de que as empresas brasileiras teriam oferecido preços superiores por embutirem o risco cambial em suas propostas, esta Unidade Técnica concluiu que tal argumento também não se sustentou.

15. De acordo com o Relatório Focus do Banco Central, de 27 de setembro de 2024, a mediana das projeções para a taxa de câmbio ao final de 2025 era de R\$ 5,35 por dólar, indicando cenário de estabilidade e ausência de expectativa de forte desvalorização cambial. Ademais, os valores oferecidos pelas empresas brasileiras foram significativamente superiores aos apresentados pela empresa estrangeira: para o item 1, o melhor lance nacional foi de R\$ 13,15, enquanto o da GlobalX foi de R\$ 8,30, o que representa uma diferença de aproximadamente 58,43%; para o item 2, o melhor lance nacional foi de R\$ 12,50, ante R\$ 7,50 da empresa estrangeira, diferença de cerca de 66,67%.

16. Tais percentuais foram considerados demasiadamente elevados para serem justificados apenas pela expectativa de flutuação cambial, sendo mais plausível que refletissem outros fatores, como capacidade de negociação, cadeia logística e acesso a insumos.

17. Demonstrado o panorama geral da instrução à peça 63 do TC 008.712/2025-5, passa-se a responder os questionamentos apresentados.

Número do processo no âmbito do TCU, bem como o seu atual estágio de tramitação:

18. Conforme elucidado, trata-se do TC 008.712/2025-5, que se encontra aguardando providências pós julgamento, em comunicação.

Quais os achados preliminares da auditoria, fiscalização ou representação que ensejou a apuração do certame licitatório no Ministério da Saúde?

19. Preliminarmente, em instrução inicial, considerando-se o vulto do certame, concluiu-se haver plausibilidade jurídica quanto a possível dano ao erário decorrente de conversão cambial de forma indevida, em afronta ao art. 12, inciso II, da Lei 14.133/2021 e à cláusula sexta dos Contratos 131/2025 e 383/2024.

20. Contudo, conforme panorama apresentado, esta UA entendeu que a justificativa apresentada para a adoção do modelo de licitação internacional, com possibilidade de formalização contratual em moeda estrangeira (dólares), era válida.

Se foram constatados indícios de superfaturamento, direcionamento, conluio, sobrepreço, ausência de competitividade, fraude documental ou qualquer outro vício capaz de comprometer a lisura do procedimento.

21. Quanto a esse ponto, ressalta-se que as alegações do denunciante foram devidamente analisadas por esta unidade técnica, com fundamento na legislação vigente e na jurisprudência do TCU, não se verificando indícios suficientes de irregularidades que comprometessem a lisura do certame ou que justificassem a adoção de medidas sancionatórias. Desse modo, concluiu que as contratações foram conduzidas dentro dos parâmetros legais, que houve a legalidade da contratação em moeda estrangeira em licitação internacional e que não houve comprovação de fraude ou conluio considerando os elementos constantes daquele processo.

Se há adoção de medidas cautelares, como suspensão do contrato ou bloqueio de pagamentos, para resguardar o interesse público e prevenir dano ao erário.

22. Mediante o Acórdão 2165/2025-TCU-Plenário, à peça 65 do TC 008.712/2025-5, foi indeferido o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção.

Se há responsabilização preliminar ou apuração de conduta de agentes públicos, servidores, autoridades, empresas ou sócios envolvidos no procedimento licitatório questionado.

23. Em relação a esse questionamento, até o momento não foram verificados indícios de condutas irregulares que ensejem apuração de responsabilidade.

Se houve comunicação formal ao Ministério Público Federal (MPF) ou à Controladoria-Geral da União (CGU) sobre fatos que possam configurar ilícitos civis, administrativos ou penais.

24. Sobre esse tópico, informa-se que não foram verificados por esta UA fatos que possam configurar ilícitos civis, administrativos ou penais que mereçam ser encaminhados aos órgãos mencionados.

Quais os prazos estimados para conclusão da apuração, com emissão de relatório, acórdão ou determinação conclusiva por parte do TCU.

25. Quanto a esse ponto, o mérito do referido processo foi julgado, no dia 17/9/2025, como parcialmente procedente, dando ciência ao Ministério da Saúde de que a resposta do pregoeiro a pedido de esclarecimento, por estar em desacordo com os termos do edital e com a prática efetivamente adotada na contratação, comprometeu a clareza necessária à garantia da isonomia entre os licitantes, em afronta aos princípios da transparência e da vinculação ao edital, insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), propondo:

a) **conhecer** da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução - TCU 215/2008;

b) **encaminhar** à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia do Acórdão que vier a ser proferido no âmbito deste processo, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentam;

c) **encaminhar** à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia do Acórdão 2165/2025-TCU-Plenário, acompanhado dos respectivos relatório e voto que o fundamentaram;

d) **considerar** a solicitação integralmente **atendida**, nos termos dos artigos 17, inciso I, e § 2º, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008; e

e) **arquivar** o presente processo, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e do art. 14, inciso IV, da Resolução - TCU 215/2008.”

2. Esta proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da AudContratações (peças 10 e 11).

É o Relatório.

VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, tratam os autos de Solicitação do Congresso Nacional formalizada pelo Ofício 100/2025/CFFC-P, de 15/8/2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha solicitação de informações a respeito da atuação deste Tribunal de Contas da União (TCU) voltada à apuração de “indícios de irregularidades em licitação promovida pelo Ministério da Saúde para aquisição de insulina”.

2. No que tange à admissibilidade, ratifico o exame empreendido pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que considerou preenchidos os requisitos positivados no art. 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinado com o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008.

3. Quanto ao mérito, na linha do que a unidade instrutiva deixou consignado em sua instrução da peça 9, cabe ressaltar que a atuação desta Corte de Contas em relação ao Pregão Eletrônico (PE) 90.104/2024 conduzido pelo Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde, tendo como objeto o registro de preços para aquisição de insulina, se deu no bojo do TC 008.712/2025-5, apreciado quanto ao mérito na Sessão Plenária ocorrida em 17/9/2025, ocasião em que foi proferido, sob minha relatoria, o Acórdão 2.165/2025-TCU-Plenário.

4. Ademais, novamente lançando mão dos esclarecimentos feitos pela AudContratações nos presentes autos, convém mencionar que, à luz dos elementos de convicção juntados ao aludido TC 008.712/2025-5, não foram detectadas irregularidades graves na condução do Pregão 90104/2024 aptas a justificar outras providências por parte deste Tribunal de Contas além da expedição de ciência, nos exatos termos do sobreditado Acórdão 2.165/2025-TCU-Plenário, ao Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020, sobre algumas impropriedades e falhas identificadas naquele certame, para que fossem adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes.

5. Nessas circunstâncias, nada mais havendo a apurar neste TC 017.096/2025-1, cabe levar tais informações ao conhecimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminhando-lhe, ainda, cópia da deliberação de mérito proferida no âmbito do multicitado TC 008.712/2025-5.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

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

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2445/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.096/2025-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: não há.
 - 3.2. Interessados: Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.
 4. Órgãos/Entidades: Ministério da Saúde.
 5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
 7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional formalizada pelo Ofício 100/2025/CFFC-P, de 15/8/2025, por meio do qual o Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha solicitação de informações a respeito da atuação deste Tribunal de Contas da União em relação a possíveis irregularidades em licitação promovida no âmbito do Ministério da Saúde para aquisição de insulina;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinado com o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008;

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. a atuação desta Corte de Contas em relação ao Pregão Eletrônico (PE) 90104/2024 conduzido pelo Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde, tendo como objeto o registro de preços para aquisição de insulina, se deu no bojo do TC 008.712/2025-5, apreciado quanto ao mérito na sessão plenária ocorrida em 17/9/2025, ocasião em que foi proferido o Acórdão 2.165/2025-TCU-Plenário;

9.2.2. à luz dos elementos de convicção juntados ao aludido TC 008.712/2025-5, não foram detectadas irregularidades graves na condução do Pregão 90.104/2024 aptas a justificar outras providências por parte deste Tribunal de Contas além da expedição de ciência, nos exatos termos do sobredito Acórdão 2.165/2025-TCU-Plenário, ao Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020, sobre algumas impropriedades e falhas identificadas naquele certame, para que fossem adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes;

9.3. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminhando a Sua Excelência cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, o mesmo deve ser feito em relação ao Acórdão 2.165/2025-TCU-Plenário;

9.4. em consonância com o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, combinado com o art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008, considerar integralmente atendida a presente Solicitação do Congresso Nacional e arquivar os presentes autos após cumprimento dos itens 9.2 e 9.3 supra.

10. Ata nº 42/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2445-42/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – tagColegiado
TC 008.712/2025-5

Natureza: Denúncia.

Órgão/Entidade: Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde
Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. PREGÃO ELETRONICO 90104/2024. MINISTÉRIO DA SAÚDE. FORNECIMENTO DE INSULINA HUMANA. PREVISÃO DE ASSINATURA DO CONTRATO EM REAIS E PAGAMENTO EM DÓLARES CONVERTIDOS A PARTIR DA COTAÇÃO PTAX DO DIA DO PAGAMENTO. ASSINATURA DO CONTRATO COM VALOR EM DÓLAR. ASSUNÇÃO DE RISCO CAMBIAL PELA ADMINISTRAÇÃO. SUPOSTO SUPERFATURAMENTO. LICITAÇÃO INTERNACIONAL. POSSIBILIDADE DE ASSINATURA COM VALOR EM DÓLAR E CONVERSÃO NO MOMENTO DO PAGAMENTO. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO ÀS LICITANTES PELA CONSIDERAÇÃO DE RISCO CAMBIAL EM SUAS PROPOSTAS. VALORES DAS PROPOSTAS MUITO SUPERIORES ÀS PROPOSTAS DAS EMPRESAS INTERNACIONAIS. FALHA DE TRANSPARÊNCIA PELA CONTRARIEDADE AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução a seguir transcrita (peça 63), da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, cuja proposta de encaminhamento contou com anuênciam do corpo dirigente daquela unidade (peça 64):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90104/2024, sob a responsabilidade do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (Dlog/MS), com valor estimado de R\$ 1.255.143.270,64 (peça 12, p. 4, e peça 11, p. 4), cujo objeto é o registro de preços para aquisição de insulina humana regular 100 U/ML- injetável - tubete 3 ML e insulina humana NPH 100 U/ML- injetável - tubete 3 ML, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos (peça 4, p. 1).

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 do Governo Federal.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

- a) Situação: homologado (peças 11, p. 4, e 12, p. 4).
- b) Valor homologado: R\$ 116.762.673,60 (item 1, peça 12, p. 4) e R\$ 453.997.440,00 (item 2, peça 11, p. 4), totalizando R\$ 570.760.113,60.
- c) A licitação em tela envolve registro de preço.
- d) Foram assinados os contratos decorrentes da licitação (peças 3 e 6).
- e) Houve pedido de impugnação do edital conforme peças 16 e 17.
- f) em consonância com o contido no item 9.6 do Acórdão 1917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 – Segecex, registra-se que o agente de contratação responsável pela condução do certame é o Sr. Pregoeiro Oficial Ednaldo Manoel de Sousa, Matrícula Siape 1836231 (peça 13, p. 5), sendo servidor efetivo dos quadros permanentes da administração pública, conforme peça 14, em cumprimento ao disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021.

HISTÓRICO

- 4. O denunciante alegou, em suma, que, no edital do Pregão Eletrônico 90104/2024, foi expressamente previsto que o contrato seria firmado em moeda corrente nacional, cabendo ao contratado assumir o risco cambial. Os pagamentos a fornecedores estrangeiros seriam efetuados em dólares americanos, mas com base em valores fixados em reais e convertidos utilizando a cotação (PTAX) do dia do pagamento.
- 5. Afirmou, no entanto, que o contrato firmado com a empresa vencedora, GlobalX Technology Limited, representada pela GlobalX Tecnologia Brasil Ltda. – CNPJ 41.775.241/0001-90 (Global X), contrariou essa previsão ao adotar como base o câmbio do dia do pregão (R\$ 5,50), fixando o valor contratual diretamente em dólares. Com isso, o risco cambial teria sido transferido à Administração. Como o câmbio permaneceu superior ao valor de referência nos meses seguintes, os pagamentos realizados estariam sendo feitos em montante superior ao homologado, o que teria gerado um alegado superfaturamento entre R\$ 30 milhões e R\$ 50 milhões.
- 6. Sustentou, ainda, que a empresa Global X foi favorecida, pois teria sido a única a não embutir o risco cambial em sua proposta, ao contrário dos demais licitantes.
- 7. Na instrução inicial à peça 24, concluiu-se pela admissibilidade da denúncia e pela existência de plausibilidade jurídica das alegações, notadamente em razão de possível afronta ao art. 12, inciso II, da Lei 14.133/2021, decorrente da fixação contratual em dólares com base na cotação do dia anterior à sessão pública do pregão, em possível desacordo com o Edital.
- 8. Destacou-se, ainda, a necessidade de elucidação quanto à forma como os pagamentos estavam sendo realizados pelo Ministério da Saúde, diante da divergência entre os termos contratuais e a orientação do edital, bem como a ausência de elementos que permitissem a conclusão definitiva sobre o perigo da demora reverso, razão pela qual foi proposta a realização de oitiva prévia do Ministério da Saúde.
- 9. A proposta teve anuência do corpo diretivo da Unidade Técnica (peças 25 e 26). Além disso, o relator do feito, no Despacho à peça 27, acolheu as razões expostas na instrução, determinando a promoção da oitiva prévia.
- 10. Promovida a oitiva prévia quanto às alegações do denunciante, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

- 11. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá

ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

12. Está presente o pressuposto do perigo da demora por haver pagamentos pendentes relativos a medicamentos já entregues decorrentes do Contrato 383/2024, de forma que caso haja pagamentos incorretos é possível, em eventual decisão de mérito, determinar a glosa de valores pagos a maior, o que seria mais vantajoso do que eventual abertura de processo de Tomada de Contas Especial.

I.2. Perigo da demora reverso

13. O Ministério da Saúde, em sua manifestação, não apresentou informações adicionais específicas para análise do pressuposto. Contudo, considerando-se que o objeto do certame se refere ao fornecimento de insulina humana, medicamento essencial para o tratamento de diabetes e amplamente utilizado na rede pública de saúde, é razoável presumir que que está presente o pressuposto do perigo da demora reverso, dada a natureza sensível do objeto contratado.

I.3. Plausibilidade jurídica

14. Foi encaminhado em 5/6/2025 ofício de oitiva prévia à Unidade Jurisdicionada (peça 28) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta denúncia e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada (UJ) apresentou os documentos acostados à peça 44. Segue a análise dos pontos questionados.

Item 27.2.a da instrução à peça 24: possível ocorrência de dano ao erário, decorrente de erro na fixação dos valores dos Contratos 383/2024 e 131/2025 em dólares e eventual conversão em reais conforme cláusula sexta, em afronta ao art. 12, inc. II, da Lei 14.133/2021, devendo esclarecer: a.1) a forma como vêm sendo realizados os pagamentos referentes ao Contrato 383/2024, especialmente quanto à observância da cláusula sexta, que determina a conversão dos valores fixados em dólares com base na taxa de câmbio PTAX de venda do dia do fechamento do câmbio relativo ao pagamento; e a.2) os valores efetivamente pagos em reais e em dólares, acompanhados das respectivas datas de pagamento e taxas de câmbio utilizadas, de modo a permitir a verificação da conformidade com os termos pactuados e da eventual ocorrência de prejuízo ao erário.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

15. A Unidade Jurisdicionada afirmou, em resposta, que o PE SRP 90104/2024 foi conduzido na forma de licitação internacional, e não como licitação nacional com participação facultada a empresas estrangeiras, conforme alegado na denúncia. Para fundamentar essa afirmação, o Ministério da Saúde destacou que o edital do certame fez remissão expressa ao art. 6º, inciso XXXV, da Lei 14.133/2021, que disciplina a hipótese de licitação internacional (peça 44, p. 3).

16. Alegou ainda que houve divulgação internacional do certame, com publicação no portal dgMarket, o que, segundo jurisprudência do TCU, é requisito necessário para caracterizar o procedimento como licitação internacional, a exemplo do Acórdão 220/2013-TCU-Plenário. rel. Min. Ana Arras (peça 44, p. 4):

9.2.2. em licitações internacionais, a ausência de comprovação de divulgação do instrumento convocatório na imprensa internacional ou em agências de divulgação de negócios no exterior, conforme verificado nos processos licitatórios GAC.T/CO.I-002/07 e GAC.T/CO.I-004/08, afronta entendimento firmado por este Tribunal nas decisões 289/1999 e 488/2001, ambas do Plenário;

17. O Ministério informou que, diante da dificuldade de aquisição de insulina no mercado nacional, optou por ampliar a competitividade permitindo a participação de fornecedores estrangeiros. Asseverou que a previsão de pagamentos em moeda estrangeira está amparada não apenas pela Lei 14.133/2021, que em seu art. 12, inciso II, admite exceções previstas no art. 52, mas também pela Lei 14.286/2021, que regula o mercado de câmbio e autoriza, em seu art. 13, inciso II, o pagamento em moeda estrangeira em obrigações cujo credor ou devedor seja não residente no país (peça 44, p. 5).

18. A UJ também transcreveu jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que considera legítimos os contratos celebrados em moeda estrangeira, desde que o pagamento seja convertido em reais na data do efetivo pagamento (peça 44, p. 5-6).

19. Acerca da fixação contratual em dólares, o Ministério esclareceu que os contratos 383/2024 e 131/2025 apresentam os valores do insumo expressos em moeda estrangeira, seguidos da correspondência estimada em reais, calculada com base na taxa PTAX do dia útil anterior à sessão pública do pregão, realizada em 7/10/2024. Destacou que essa sistemática foi adotada conforme previsão editalícia e contratual, sendo juridicamente válida no contexto de licitação internacional com empresa estrangeira (peça 44, p. 5).

20. Quanto à forma de pagamento, informou que os pagamentos estão sendo realizados de acordo com a cláusula sexta dos contratos, que determina que o valor fixado em dólares deve ser convertido para reais com base na taxa PTAX de venda do dia do fechamento do câmbio relativo ao pagamento (peça 44, p. 8):

21. O Ministério apresentou, ainda, um quadro (Tabela 1) com os pagamentos realizados até o momento no âmbito do Contrato 383/2024, informando o número da nota fiscal, o valor atestado em dólares, a cotação do câmbio na data do pagamento, a data da ordem bancária e o valor correspondente em reais. Segundo os dados fornecidos, foram pagos aproximadamente 30 milhões de dólares, correspondentes a R\$ 172.142.215,84. Informou também que, até a data da resposta, não haviam sido realizados pagamentos relativos ao Contrato 131/2025 (peça 44, p. 8):

Tabela 1

Nota Fiscal	Valor (US\$)	Cotação (R\$)	Data da OB	Valor da OB (R\$)
CIM20250111-1	2.130.383,84	5,6775	19/3/2025	12.095.254,25
CIM20250112-1	2.355.221,94	5,7530	31/3/2025	
CIM20250110-1	4.263.289,70	5,7530	31/3/2025	50.326.306,14
CIM20250106-1	2.129.325,34	5,7530	31/3/2025	
CIM20250123-1	2.130.521,13	5,8300	10/4/2025	
CIM20250124-1	2.355.677,76	5,8300	10/4/2025	26.154.539,53
CIM20250218-1	1.886.502,23	5,6776	24/4/2025	
CIM20250122-1	4.264.337,23	5,6776	24/4/2025	34.922.006,15
CIM20250306-1	4.264.337,23	5,7198	23/5/2025	24.391.156,09
CIM20250308-1	2.133.816,09	5,6830	02/6/2025	
CIM20250314-1	2.133.816,09	5,6830	02/6/2025	24.252.953,68
Total	30.047.228,58			172.142.215,84

Fonte: peça 44, p. 8

22. Sobre os esclarecimentos prestados previamente pelo pregoeiro (peça 44, p. 6-7), a Unidade Jurisdicionada asseverou que não há contradição entre a conduta do pregoeiro e os termos da contratação realizada, conforme sustentado na denúncia. Informou que a alegação de que o pregoeiro teria afirmado que o contrato seria obrigatoriamente firmado em moeda corrente

nacional, com valores fixados em reais e assunção do risco cambial pelo contratado, foi apresentada de forma dissociada da realidade fática, podendo ter induzido a Corte de Contas a erro.

23. Alegou que, durante a fase preparatória do certame, foram apresentados questionamentos por parte dos licitantes, inclusive pela empresa Luma Distribuidora, sobre a forma de pagamento em caso de participação de empresas estrangeiras.

24. O Ministério relatou que, em resposta ao questionamento da empresa Luma Distribuidora, o pregoeiro esclarecera que os lances deveriam ser registrados no sistema Compras.gov exclusivamente em reais, uma vez que a plataforma não admite registro em moeda diversa da nacional. Contudo, afirmou que, quanto ao contrato, este poderia ser firmado em dólares caso a empresa vencedora fosse estrangeira e optasse por essa modalidade. Destacou que, nessa hipótese, o governo pagaria um valor fixo em dólares, convertido a partir de reais pela taxa de câmbio vigente no dia do fechamento da operação, considerando que o Ministério da Saúde não mantém carteira em dólar e adquire a moeda apenas no momento do pagamento.

25. A Unidade Jurisdicionada afirmou ainda que, ao contrário do que foi interpretado na instrução inicial, o pregoeiro não se limitou a declarar que o contrato “é sempre firmado em moeda corrente nacional”, mas apresentou as duas possibilidades compatíveis com uma licitação internacional: (a) contrato em reais, quando o vencedor fosse nacional; ou (b) contrato em dólares, quando o vencedor fosse estrangeiro e optasse por essa forma de contratação. Dessa forma, entendeu que a resposta do pregoeiro refletiu corretamente as regras do edital e do ordenamento jurídico aplicável.

26. O Ministério explicou também que a exigência de registro dos lances em reais decorre de limitação sistemática da plataforma Compras.gov, e não de vedação legal. Por isso, o item 6.6 do edital determinou que os lances deveriam ser ofertados em moeda nacional, mesmo para empresas que optassem pela contratação em moeda estrangeira. Assim, o edital previu, em seu item 6.6.1, que a taxa de câmbio a ser utilizada para conversão seria a PTAX de venda do dia útil anterior à sessão pública do pregão.

27. Por fim, a UJ informou que, no caso concreto, o licitante melhor classificado, GlobalX Technology Limited, optou por apresentar proposta em moeda estrangeira, o que estava plenamente amparado pela norma de regência. Com isso, reforçou o entendimento de que os esclarecimentos prestados pelo pregoeiro foram compatíveis com as diretrizes da licitação e que não há contradição entre os esclarecimentos prestados e a contratação efetivada.

Análise:

28. Em relação aos esclarecimentos prestados pelo Ministério da Saúde, entende-se que a justificativa apresentada para a adoção do modelo de licitação internacional, com possibilidade de formalização contratual em moeda estrangeira (dólares), é válida.

29. A UJ demonstrou que o edital do Pregão Eletrônico SRP 90104/2024 previu expressamente a participação de empresas estrangeiras, nos termos do art. 6º, inciso XXXV, da Lei 14.133/2021 (licitação internacional). O certame também foi divulgado no portal internacional dgMarket, o que, conforme jurisprudência desta Corte, é requisito para caracterizar a natureza internacional da licitação, desde que respeitadas as exigências legais.

30. Ademais, o ordenamento jurídico nacional — especialmente a Lei 14.286/2021 — autoriza a estipulação de pagamentos em moeda estrangeira a fornecedores não residentes (art. 13, II), reforçando a legalidade do modelo adotado.

31. Quanto à forma de pagamento, também se entende que a sistemática adotada pela Administração, consistente na conversão do valor do contrato em dólares para reais no momento do pagamento com base na taxa de câmbio PTAX, encontra amparo tanto na legislação vigente quanto nas cláusulas contratuais, o que é compatível com práticas comuns em contratações internacionais. Portanto, não se verifica ilegalidade ou irregularidade na forma como os pagamentos vêm sendo realizados.

32. Entretanto, não se pode acolher a argumentação do Ministério quanto à clareza e à adequação da resposta do pregoeiro ao pedido de esclarecimento formulado por licitante. Conforme se depreende

do conteúdo da resposta (peça 59), houve afirmação expressa de que o contrato é sempre firmado em moeda corrente nacional e que o pagamento seria realizado a partir de um valor fixo em reais, convertido para dólares apenas no momento da quitação.

33.Tal redação é incompatível com a prática adotada no caso concreto — em que os contratos foram efetivamente formalizados em dólares — e possui potencial de gerar confusão entre os licitantes, notadamente no que se refere à alocação do risco cambial. Assim, embora se reconheça a legalidade do procedimento como um todo, entende-se que o conteúdo da resposta prestada pelo pregoeiro foi ambíguo e pode ter comprometido a clareza necessária à isonomia do certame.

34.Diante disso, considerando que a falha não foi determinante para alterar o resultado da licitação – conforme será analisado a seguir -, entende-se que a ambiguidade na resposta do pregoeiro não comprometeu, de forma decisiva, a isonomia entre os licitantes ou a competitividade do certame. No entanto, trata-se de falha sob a ótica da transparência e da vinculação ao instrumento convocatório, sobretudo em licitações internacionais, nas quais eventuais omissões ou ambiguidades podem impactar a compreensão do modelo contratual por parte de potenciais interessados, de modo que será proposto que se dê ciência dessa falha ao Ministério.

35.No que se refere à alegação do denunciante de que as empresas brasileiras teriam ofertado preços superiores por embutirem o risco cambial em suas propostas, tal argumento também não se sustenta.

36.De acordo com o Relatório Focus do Banco Central, de 27 de setembro de 2024 (peça 58), a mediana das projeções para a taxa de câmbio ao final de 2025 era de R\$ 5,35 por dólar, indicando cenário de estabilidade e ausência de expectativa de forte desvalorização cambial. Ademais, os valores ofertados pelas empresas brasileiras foram significativamente superiores aos apresentados pela empresa estrangeira: para o item 1 (peça 12, p. 4-5), o melhor lance nacional foi de R\$ 13,15, enquanto o da GlobalX foi de R\$ 8,30, o que representa uma diferença de aproximadamente 58,43%; para o item 2 (peça 11, p. 4-5), o melhor lance nacional foi de R\$ 12,50, ante R\$ 7,50 da empresa estrangeira, diferença de cerca de 66,67%.

37.Tais percentuais são demasiadamente elevados para serem justificados apenas pela expectativa de flutuação cambial, sendo mais plausível que reflitam outros fatores, como capacidade de negociação, cadeia logística e acesso a insumos.

38.Diante do exposto, consideram-se **parcialmente procedentes** as alegações do denunciante, motivo pelo qual será proposto que se dê ciência ao Ministério da Saúde na forma desta instrução.

Item 27.2.b da instrução à peça 24: elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos a esses contratos.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

39.Em resposta, o Ministério afirmou que os esclarecimentos prestados comprovam a regularidade dos atos administrativos até então evidenciados (peça 44, p. 8).

Item 27.2.c da instrução à peça 24: informe se há possibilidade e intenção de suspender, até a apreciação final da matéria tratada nestes autos, os atos relativos ao pagamento relativo à entrega da última parcela do Contrato 383/2024, objetivando a análise, por parte da UJ, das questões tratadas nesta representação.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

40.Em resposta, A UJ informou que não tem intenção de suspender os atos relativos à execução contratual em tela.

Análise:

41.O Ministério da Saúde, em sua manifestação, não trouxe informações adicionais específicas que subsídiam a análise do perigo da demora reverso. Todavia, considerando que o objeto da licitação trata do fornecimento de insulina humana, medicamento essencial ao tratamento do diabetes e amplamente distribuído na rede pública de saúde, é razoável presumir a presença desse

pressuposto, em razão da natureza sensível do objeto.

Novos elementos apresentados pelo denunciante (peças 30-32, 36-43 e 45-55)

42.O denunciante confrontou o edital do PE 90104/2024, que originou o contrato com a GlobalX, com outro edital anterior do Ministério da Saúde voltado à aquisição de vacinas contra a Covid-19 (peça 32). Destacou que, enquanto o edital do pregão das vacinas previa expressamente a possibilidade de apresentação do valor unitário em moeda estrangeira, o edital do pregão de insulina restringia essa possibilidade à moeda corrente nacional. Apesar disso, a GlobalX vem recebendo pagamentos em dólares, com o risco cambial sendo assumido pelo Ministério, o que, segundo o denunciante, contradiz as regras do edital e configura irregularidade na contratação (peça 33).

43.Foram incluídos documentos com propostas das empresas GlobalX (vencedora) e Acarme (segunda colocada), com destaque para o fato de ambas terem apresentado a mesma marca de produto, os mesmos textos (inclusive com erros de digitação idênticos) e o mesmo endereço em Hong Kong. O denunciante argumentou que esses elementos indicam possível conluio entre as licitantes, sugerindo que as propostas não teriam sido elaboradas de forma independente, comprometendo a competitividade do certame (peça 36).

44.O denunciante informou que o Ministério da Saúde detinha, à época, estoque de aproximadamente 14 milhões de ampolas de insulina oriundas do Contrato 383/2024, ainda não pagas ao fornecedor. Além disso, noticiou que as entregas relativas ao Contrato 131/2025 se iniciariam em 30/6/2025. Reforçou que ambos os contratos são decorrentes do PE 90104/2024, ao qual atribui diversas irregularidades. Por fim, anexou *links* para reportagens jornalísticas que repercutem a investigação em curso pelo TCU (peça 43).

45.Foi anexada também cópia de publicação no Diário Oficial da União de 4/7/2025, referente ao aditivo de 25% ao Contrato 383/2024, também celebrado com a GlobalX. O denunciante reforçou o argumento de que o referido contrato se origina de um pregão marcado por vícios, o que tornaria inadequada sua ampliação. Assim, a assinatura do aditivo seria mais um indicativo de falhas na condução da contratação por parte do Ministério da Saúde (peça 47).

46.O denunciante apresentou *print* do Portal da Transparência (peça 49), alegando que as taxas de câmbio utilizadas pelo Ministério da Saúde para os pagamentos à GlobalX foram superiores à taxa PTAX do dia anterior ao pregão, gerando prejuízos ao erário. Também destacou a existência de aditivo ao Contrato 131/2025, firmado com a mesma empresa, alterando as datas de entrega e o número de parcelas. Ressaltou que tal aditivo foi assinado antes mesmo da primeira entrega, sem a justificativa de força maior, e que esse tipo de flexibilização contratual não costuma ser oferecido a outros fornecedores da pasta (peça 52).

47.O denunciante demonstrou inconformismo com a ausência de providências após a resposta do Ministério da Saúde ao TCU. Criticou a demora na tramitação do processo e questionou a continuidade das entregas e pagamentos relacionados ao pregão denunciado. Como elemento adicional, apontou a celebração de aditivo de 25% ao contrato originado do pregão (Contrato 383/2024), alegando que isso evidencia a omissão da Administração frente às irregularidades já comunicadas (peça 55).

Análise:

48.No que se refere às alegações constantes da peça 33, entende-se que os argumentos do denunciante não merecem prosperar. Conforme exposto na análise principal desta instrução, restou demonstrado que o Pregão Eletrônico 90104/2024 foi conduzido sob a modalidade de licitação internacional, com previsão expressa no edital, nos termos do art. 6º, inciso XXXV, da Lei 14.133/2021. Além disso, divulgação do certame em portal internacional (dgMarket) reforça o caráter internacional da disputa, o que legitima a adoção de cláusulas compatíveis com essa natureza.

49.Portanto, embora o denunciante tenha apresentado como parâmetro outro edital anterior do Ministério da Saúde (referente à aquisição de vacinas contra a Covid-19), a comparação entre os

documentos não se revela adequada para infirmar a legalidade do procedimento atual. Cada certame possui especificidades próprias, e a ausência de previsão idêntica em editais distintos não caracteriza, por si só, irregularidade. No caso concreto, a licitação foi estruturada de forma compatível com a legislação aplicável e com o objetivo de ampliar a competitividade por meio da inclusão de fornecedores estrangeiros, não se vislumbrando, assim, afronta aos princípios da legalidade ou da vinculação ao instrumento convocatório.

50. Mesmo assim, observa-se que, no certame para aquisição de vacinas contra a Covid-19 (PE 90040/2024), o Ministério da Saúde, em resposta a pedido de esclarecimento realizado tratando desse tema, assim se manifestou (peça 60, p. 4):

cabe destacar que, em relação ao seu questionamento no que concerne ao preenchimento da Proposta no Sistema ComprasGov, esclarecemos que o Preço registrado para a participação no Certame deve ser em moeda nacional. Pois o Sistema não admite que seja inserido preço em moeda diferente. Contudo, o edital permite (quando da apresentação da Proposta ajustada ao último lance), caso seja o vencedor do item, que o preço seja apresentado, na proposta de preços, o valor em moeda estrangeira (valor unitário e total do item). Diante do exposto, a fase de competição no certame se dará sempre em moeda Brasileira.

51. Dessa forma, verifica-se que não houve entendimentos diversos em ambos pregões.

52. No que se refere às alegações constantes da peça 36, entende-se que os elementos apresentados pelo denunciante não são suficientes para configurar irregularidade. O fato de as empresas GlobalX e Acarme, participantes do Pregão Eletrônico 90104/2024, apresentarem propostas com estrutura semelhante, com indicação da mesma marca de produto, textos com trechos parecidos e o mesmo endereço comercial em Hong Kong, não configura, por si só, fraude à licitação ou conluio.

53. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União é no sentido de que não há vedação legal à participação simultânea de empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico ou com sócios ligados por relação de parentesco. Para que seja caracterizada a prática de conluio ou fraude, é necessário comprovar o nexo causal entre a conduta das empresas e a frustração dos princípios e objetivos da licitação, como a competitividade, a seleção da proposta mais vantajosa e a isonomia entre os participantes (vide, por exemplo, os Acórdãos 2803/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho e 952/2018-TCU-Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo).

54. No caso concreto, embora as propostas apresentem semelhanças e as empresas compartilhem o mesmo endereço, não foi identificado qualquer indício de que tenham atuado de forma coordenada para simular competição, elevar preços, impedir a competitividade ou excluir concorrentes, o que afasta a caracterização de fraude. Ademais, as propostas foram efetivamente distintas e resultaram em posições diferentes na classificação final, sem aparente prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa, ressaltando-se ainda que 5 licitantes foram convocadas para apresentar lance final fechado (pela 12, p. 6).

55. As peças 43 e 47, apresentadas pelo denunciante, não trazem novos elementos relevantes capazes de alterar a análise já realizada sobre a legalidade da contratação decorrente do Pregão Eletrônico 90104/2024.

55.1. Na peça 43, o denunciante informa que o Ministério da Saúde detém estoque de cerca de 14 milhões de ampolas de insulina oriundas do Contrato 383/2024, ainda não pagas, e que as entregas relativas ao Contrato 131/2025 teriam início em 30/6/2025. Tal informação, contudo, refere-se ao cumprimento das obrigações contratuais, sem apontar, de forma concreta, qualquer infração às normas de execução contratual ou ao edital. O fato de haver estoques ou entregas programadas está dentro da normalidade de contratos de fornecimento, especialmente em aquisições por registro de preços, em que a contratação e o fornecimento são realizados conforme a demanda.

55.2. Já a peça 47 apresenta publicação de aditivo de 25% ao Contrato 383/2024, firmado com a GlobalX. A celebração de termo aditivo, por si só, não representa indício de irregularidade, especialmente quando realizada dentro dos limites estabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, que autoriza o acréscimo quantitativo de até 25% do valor inicial atualizado do contrato para

serviços e compras. No caso concreto, não foi apontado qualquer vício no procedimento de aditivação, nem evidência de abuso ou desvio de finalidade. Assim, como está sendo demonstrado, não foram apresentadas e comprovadas ocorrências de irregularidades graves na condução desse pregão. Logo, não há como correlacionar essa aditivação a irregularidades cometidas no certame licitatório.

56. As alegações apresentadas na peça 52 não evidenciam qualquer irregularidade na condução contratual do Ministério da Saúde. Em primeiro lugar, no que se refere à metodologia adotada para os pagamentos à empresa contratada, destaca-se que o contrato firmado com a GlobalX decorreu de licitação internacional, situação em que é plenamente admissível a fixação de valores em moeda estrangeira, bem como a realização de pagamentos mediante conversão cambial no momento do desembolso – e não da data anterior à sessão pública do pregão em apreço, conforme previsão contratual (peça 6, p. 3-4) e em conformidade com as regras dispostas na Lei 14.133/2021 e no Edital.

57. No tocante à alteração das datas de entrega e do número de parcelas do Contrato 131/2025, também não se verifica qualquer vício.. A celebração de aditivo antes da primeira entrega, por si só, não configura infração, desde que haja motivação técnica e formalização dentro dos limites legais, de forma que foi enviado e-mail ao interlocutor designado pelo Ministério para obtenção de maiores informações.

58. Assim, verificou-se que a alteração contratual teve com fundamento o art. 124, inciso II, alínea "b", da Lei 14.133/2021, conforme analisado na Nota Técnica 96/2025-COPAFB/CGAFB/DAF/SECTICS/MS (peça 61) e autorizado no Despacho-DLOG/SE/MS (peça 62).

59. A referida Nota Técnica afirma que a alteração do cronograma contratual foi solicitada pela contratada, tendo em vista a auditoria obrigatória sofrida pela fabricante, em abril de 2025, com o intuito de manter os procedimentos de qualidade exigidos para a manutenção do GMP (*Good Manufacturing Practice*) – Certificado de Boas Práticas de Fabricação e após análise da área técnica, foi observada a possibilidade de atendimento do pleito da empresa sem que houvesse prejuízo ao abastecimento da Rede SUS (peça 61, p. 1).

60. Nesse contexto, em 16/5/2025, a empresa Globalx encaminhou Carta, solicitando a alteração do cronograma de entrega do Contrato 131/2025, propondo o adiamento de trinta dias no prazo de entrega de cada uma das parcelas. A empresa relatou que a alteração se fez necessária porque o cronograma original não pôde ser mantido devido à assinatura tardia do contrato, à paralisação da produção em abril de 2025 para auditoria destinada à manutenção do Certificado de Boas Práticas de Fabricação e à necessidade de manutenção e limpeza da fábrica, que esteve totalmente dedicada à produção de insulinas para o Ministério da Saúde (peça 61, p. 2).

61. Nesse sentido, foi destacado que a área técnica se certificou de que a alteração do cronograma, conforme proposta pela empresa, não comprometeria o abastecimento da Rede SUS, mesmo diante de um eventual aumento de 10% no consumo das insulinas humanas NPH e regular. A prorrogação do prazo para entrega da primeira parcela, de 30/6/2025 para até 10/8/2025, não impactaria negativamente a continuidade do fornecimento, uma vez que, considerando a cobertura atual do estoque disponível no almoxarifado do Ministério da Saúde, somada às entregas previstas na execução do Contrato 383/2024, havia garantia de abastecimento até, pelo menos, setembro de 2025 (peça 61, p. 3).

62. As manifestações constantes da peça 55, mais uma vez não possuem fundamentos, uma vez que não há evidência de omissão ou demora excessiva na condução do presente processo. Ao contrário, observa-se que o processo tem seguido seu curso regular, com a adoção das providências pertinentes a cada fase, incluindo a instrução preliminar, o exame pelo relator, o encaminhamento da oitiva à unidade jurisdicionada e a análise da resposta recebida, acompanhada da consideração de todos os elementos trazidos pelo denunciante ao longo do processo, tanto na peça inicial, quanto em suas manifestações posteriores.

63. Diante do exposto, conclui-se que os novos elementos trazidos pelo denunciante, embora

diversos, não alteram o juízo técnico previamente firmado quanto à regularidade do Pregão Eletrônico 90104/2024 e dos contratos dele decorrentes.

64. As alegações foram devidamente analisadas, com fundamento na legislação vigente e na jurisprudência do TCU, não se verificando indícios suficientes de irregularidades que comprometam a lisura do certame ou que justifiquem a adoção de medidas sancionatórias. As contratações foram conduzidas dentro dos parâmetros legais, observando-se os limites de aditivação, a legalidade da contratação em moeda estrangeira em licitação internacional, e a inexistência de comprovação de fraude ou conluio.

CONCLUSÃO

65. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

66. Além disso, quanto à medida cautelar pleiteada, verificou-se que estão presentes os pressupostos do perigo da demora e do perigo da demora reverso e há a plausibilidade jurídica em parte das alegações do denunciante.

67. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, apesar de haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo denunciante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto **ao mérito** da presente denúncia como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposto a ciência ao órgão da falha verificada.

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

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

69. Não houve pedido de ingresso aos autos.

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

71. Não houve pedido de sustentação oral.

72. Não há processos apensos.

73. Verifica-se o seguinte processo conexo a estes autos:

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
026.441/2024-1	Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90104/2024, sob a responsabilidade do Departamento de Logística em Saúde, com valor estimado de R\$ 1.255.143.270,64, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de insulina humana regular 100 U/ML- injetável - tubete 3 ML e insulina humana NPH 100 U/ML- injetável - tubete 3 ML, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos, Julgada	Aberto	Aguardando despacho para encerramento

improcedente, por meio do
Acórdão 30/2025-TCU-
Plenário, rel. Min. Benjamin
Zymler.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

74. Em virtude do exposto, propõe-se:

74.1. **conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

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

74.3. **no mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;

74.4. **dar ciência** ao Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 90104/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a resposta do pregoeiro a pedido de esclarecimento, por estar em desacordo com os termos do edital e com a prática efetivamente adotada na contratação, comprometeu a clareza necessária à garantia da isonomia entre os licitantes, em afronta aos princípios da transparência e da vinculação ao edital, insculpidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

74.5. **informar** ao Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação sendo encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

74.6. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014; e

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

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia, com pedido de Medida Cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90104/2024, sob a responsabilidade do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (Dlog/MS), com valor estimado de R\$ 1.255.143.270,64, cujo objeto é o registro de preços para aquisição de insulina humana regular 100 U/ML- injetável - tubete 3 ML e insulina humana NPH 100 U/ML- injetável - tubete 3 ML, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no respectivo edital e seus anexos.

2. O pregão em análise é regido pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal, tendo sido homologados os valores de R\$ 116.762.673,60 (cento e dezesseis milhões, setecentos e sessenta e dois mil, seiscentos e setenta e três reais e sessenta centavos, item 1) e R\$ 453.997.440,00 (quatrocentos e cinquenta e três milhões, novecentos e noventa e sete mil e quatrocentos e quarenta reais, item 2), totalizando R\$ 570.760.113,60 (quinhentos e setenta milhões, setecentos e sessenta mil, cento e treze reais e sessenta centavos) e assinados os Contratos 383/2024 e 131/2025 decorrentes da licitação com a empresa GlobalX Technology Limited, representada pela GlobalX Tecnologia Brasil Ltda. – CNPJ 41.775.241/0001-90 (Global X).

3. Segundo o denunciante, o edital do Pregão Eletrônico 90104/2024 previu, expressamente, que o contrato seria firmado em moeda corrente nacional, cabendo ao contratado assumir o risco cambial, sendo os pagamentos a fornecedores estrangeiros efetuados em dólares americanos, com base nos valores fixados em reais e convertidos utilizando a cotação (PTAX) do dia do pagamento.

4. No entanto, informa que o contrato firmado com a empresa vencedora contrariou essa previsão, ao adotar como base o câmbio do dia do pregão (R\$ 5,50, cinco reais e cinquenta centavos), fixando o valor contratual diretamente em dólares, transferindo o risco cambial à Administração.

5. Tendo o câmbio permanecido superior ao valor de referência nos meses seguintes, os pagamentos realizados estariam sendo feitos em montante superior ao homologado, o que teria gerado um alegado superfaturamento entre R\$ 30 milhões e R\$ 50 milhões. Sustentou, ainda, que a empresa Global X foi favorecida, pois teria sido a única a não embutir o risco cambial em sua proposta, ao contrário dos demais licitantes.

6. Realizada a oitiva prévia determinada pelo despacho de peça 27, foram trazidas informações acerca: *i*) da suposta afronta ao art. 12, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, decorrente da fixação contratual em dólares com base na cotação do dia anterior à sessão pública do pregão e *ii*) da forma como os pagamentos decorrentes dos contratos estavam sendo realizados pelo Ministério da Saúde.

7. A Unidade de Auditoria Especializa em Contratações (AudContratações), ao fim de seu exame, propôs, em síntese, conhecer da denúncia, indeferir o pedido de medida cautelar e considerá-la parcialmente procedente, apesar de haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pela denunciante, com proposta de ciência ao órgão acerca da falha verificada.

8. Adoto como minhas razões de decidir o pronunciamento da AudContratações, sem prejuízo de tecer breves considerações acerca da matéria.

9. O Ministério da Saúde adotou o modelo de licitação internacional, o que possibilita a formalização contratual em moeda estrangeira (dólares). Essa medida está amparada não apenas pela Lei nº 14.133/2021, que em seu art. 12, inciso II, admite exceções previstas no art. 52, mas também pela Lei nº 14.286/2021, que regula o mercado de câmbio e autoriza, em seu art. 13, inciso II, o pagamento em moeda estrangeira em obrigações cujo credor ou devedor seja não residente no país.

10. A UJ demonstrou que o edital do Pregão em questão previu expressamente a participação de empresas estrangeiras, nos termos do art. 6º, inciso XXXV, da Lei nº 14.133/2021 (licitação internacional). O certame também foi divulgado no portal internacional dgMarket, o que, conforme jurisprudência desta Corte, é requisito para caracterizar a natureza internacional da licitação, desde que respeitadas as exigências legais (Acórdão 220/2013-TCU-Plenário. rel. min. Ana Arraes).

11. Quanto à forma de pagamento, também se entende que a sistemática adotada pela Administração, consistente na conversão do valor do contrato em dólares para reais no momento do pagamento, com base na taxa de câmbio PTAX, encontra amparo tanto na legislação vigente quanto nas cláusulas contratuais, o que é compatível com práticas comuns em contratações internacionais. Portanto, não se verifica ilegalidade ou irregularidade na forma como os pagamentos vêm sendo realizados.

12. Por outro lado, não se sustenta a alegação do Ministério quanto à clareza e à adequação da resposta do pregoeiro ao pedido de esclarecimento formulado por licitante. Conforme se depreende do conteúdo daquela resposta (peça 59), houve afirmação expressa de que o contrato é sempre firmado em moeda corrente nacional e que o pagamento seria realizado a partir de um valor fixo em reais, convertido para dólares apenas no momento da quitação.

13. Trata-se de situação incompatível com a prática adotada no caso concreto, em que os contratos foram efetivamente formalizados em dólares, com o potencial de gerar confusão entre os licitantes, mormente acerca da alocação do risco cambial. Assim, embora reconhecida a legalidade do procedimento como um todo, o conteúdo da resposta prestada pelo pregoeiro foi ambíguo e pode ter comprometido a clareza necessária à isonomia do certame.

13. Contudo, entendo que a falha não foi determinante para alterar o resultado da licitação, não tendo comprometido decisivamente a isonomia entre os licitantes ou a competitividade do certame.

14. Como bem apontado pela Unidade Técnica, o cenário apontado pelo Banco Central à época, era de um cenário de estabilidade da taxa de câmbio, por volta de R\$ 5,35 por dólar, e da ausência de expectativas de forte desvalorização cambial.

15. Além disso, os valores ofertados pelas empresas brasileiras foram significativamente superiores aos apresentados pela empresa estrangeira: para o item 1, o melhor lance nacional foi de R\$ 13,15, enquanto o da GlobalX foi de R\$ 8,30, o que representa uma diferença de aproximadamente 58,43%; para o item 2, o melhor lance nacional foi de R\$ 12,50, ante R\$ 7,50 da empresa estrangeira, diferença de cerca de 66,67%.

16. Penso, no sentido do que argumentou a unidade instrutiva, que esses elevados percentuais de diferença entre as propostas nacionais e estrangeiras não sejam explicados tão somente por expectativas igualmente elevadas de flutuação cambial, mas sim por outros fatores, a exemplo da capacidade de negociação, cadeia logística e acesso a insumos, entre outros.

17. Dessa forma, entendo que não se sustenta a alegação do denunciante de que as empresas brasileiras teriam ofertado preços superiores por embutirem o risco cambial em suas propostas.

18. Contudo, a contratação por valores em dólar é uma falha sob a ótica da transparência e da vinculação ao instrumento convocatório, sobretudo em licitações internacionais, nas quais eventuais omissões ou ambiguidades podem impactar a compreensão do modelo contratual por parte de potenciais interessados, razão por que deve ser objeto de ciência ao Ministério, a fim de que não se repita em outros certames.

19. Embora não tenham sido apresentados elementos acerca da presença do perigo da demora reverso, o objeto da licitação trata do fornecimento de insulina humana, medicamento essencial ao tratamento do diabetes e amplamente distribuído na rede pública de saúde, de modo que é razoável presumir a presença desse pressuposto.

20. Assim, havendo plausibilidade jurídica em parte das alegações do denunciante decorrentes da falha constatada e presentes os pressupostos do perigo da demora e do perigo da demora reverso, conheço da denúncia, indefiro o pedido de concessão de medida cautelar e considero-a, no mérito, parcialmente procedente, com emissão de ciência ao Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde.

20. Acerca das alegações trazidas pelo denunciante em novos elementos (peças 30-32, 36-43 e 45-55), consistentes, basicamente, em buscar demonstrar a divergência entre o edital do pregão em questão e edital anteriormente lançado pelo Ministério da Saúde, a ocorrência de conluio entre as licitantes, a aditivação irregular do Contrato 383/2024 e o adiamento irregular do fornecimento do medicamento do Contrato 131/2025, devem ser consideradas improcedentes.

21. Em relação a essas alegações, não vejo necessidade de aduzir considerações adicionais àquelas feitas pela AudContratações, tendo em vista que as contratações foram conduzidas dentro dos parâmetros legais, observando-se os limites de aditivação, a regularidade da contratação em moeda estrangeira em licitação internacional e a inexistência de comprovação de fraude ou conluio.

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

TCU, Sala das Sessões, em 17 de setembro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2165/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.712/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Secretaria -Executiva do Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia, com Pedido de Medida Cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90104/2024, sob a responsabilidade do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde (Dlog/MS), cujo objeto é o registro de preços para aquisição de insulina humana regular 100 U/ML – injetável – tubete 3 ML e insulina humana NPH 100 U/ML – injetável – tubete 3 ML.

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

9.1. conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.3. dar ciência ao Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 90104/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. a resposta do pregoeiro a pedido de esclarecimento, por estar em desacordo com os termos do edital e com a prática efetivamente adotada na contratação, comprometeu a clareza necessária à garantia da isonomia entre os licitantes, em afronta aos princípios da transparência e da vinculação ao edital, insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021;

9.4. informar ao Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde e ao denunciante deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014; e

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

10. Ata nº 37/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 17/9/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2165-37/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.161/2025-GABPRES

Processo: 017.096/2025-1

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 12/11/2025

(Assinado eletronicamente)
STEFANIA SERZANINK

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.