



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

(11) 3292-3531 (11) 3292-3368 - gcseb@tce.sp.gov.br

Expediente: TC-014444.989.25-5.

Representante: Medic-Pharm Comercial Ltda.

Representado: Prefeitura Municipal de Bofete.

Assunto: Representação que visa ao exame de pedido de medida cautelar no âmbito do edital do Pregão Eletrônico nº 25/2025, do tipo maior desconto por lote, que tem por objeto o “registro de preços para aquisições futuras e parceladas de medicamentos”.

Responsável: Eugênio Carlos Alves (Prefeito).

Sessão de abertura: 11-08-2025, às 08h30min.

Advogados cadastrados no e-TCE-SP: Miriam Athie (OAB/SP nº 79.338), Flavia Gut Muller (OAB/SP nº 311.290).

1. MEDIC-PHARM COMERCIAL LTDA. submete a esta Corte, com fundamento nos artigos nos artigos 169, inciso III, e 170, § 4º, da Lei nº 14.133/21, representação em que formula pedido de medida cautelar no âmbito do edital do Pregão Eletrônico nº 25/2025, do tipo maior desconto por lote, elaborado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOFETE**, cujo objeto é o “registro de preços para aquisições futuras e parceladas de medicamentos - Referência: preço de fábrica da Tabela CMED/ ANVISA - Estado de São Paulo”.

2. Inicialmente, a **Representante** assevera ter realizado impugnação administrativa, que entende ter sido analisada de forma parcial e superficial, com correção apenas de alguns dos pontos questionados.

Desta forma, aponta persistirem as seguintes falhas no instrumento convocatório:

a) ausência de especificação clara dos produtos e quantidades aproximadas a serem adquiridas em cada lote;

b) inadequação na pesquisa de preço, que não demonstra quais são as fontes de consulta adotadas para a formação da estimativa do valor da contratação;

c) inadequado envio dos documentos de habilitação juntamente com a proposta[1], contrariando o artigo 63, II, da Lei nº 14.133/21, que prevê a apresentação apenas pelo licitante vencedor, salvo exceções;

d) exigência de comprovação da capacidade técnica das licitantes[2], sem que a cláusula tenha fixado as parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto;

e) impróprias atribuições ao pregoeiro para adjudicar o objeto[3] e decidir sobre as impugnações apresentadas[4];

f) impedimento à participação de empresas reunidas em consórcio[5], sem as devidas justificativas; e

g) estabelecimento de manifestação motivada para o recurso administrativo[6].

Requer, por tais motivos, o deferimento de medida cautelar de suspensão do procedimento licitatório.

3. Recordo que incumbe aos Tribunais de Contas, por força de preceito constitucional, em regra, a fiscalização *a posteriori* do ato gerador da despesa promovido pela Administração.

Também lhes compete, em caráter excepcional, a suspensão cautelar de processo licitatório, nos termos do artigo 169, inciso III, c/c artigos 170, § 4º, e 171, § 1º, da Lei nº 14.133/21, normas de aplicação limitada. Eventual intervenção do controle externo só cabe diante de manifesta ilegalidade ou de indícios concretos de restrição à ampla participação de interessados.

4. Não vislumbro, no caso, razões que justifiquem a paralisação do certame.

De início, observo que o Termo de Referência esclarece que o objeto licitado se destina à aquisição de “medicamentos essenciais em diversas apresentações: comprimidos, injetáveis, ampola, etc., de uso controlado ou aberto”, todos para “distribuição gratuita na Farmácia Municipal e para uso específico nas Unidades Básicas de Saúde e Posto de Pronto-Atendimento”.

Dito isso, presumível que as eventuais aquisições serão realizadas conforme o necessário ao atendimento naquelas unidades de saúde, visando

assegurar a prestação de serviço público essencial, que não pode sofrer solução de continuidade ou interrupção.

Neste contexto, pondero não prosperar a alegada falta de especificação dos produtos e suas quantidades aproximadas, eis que “a incerteza e o caráter residual da contratação associados ao imediatismo de atendimento dos pleitos obstam antecipada especificação de itens, como também a previsão de quantitativos, por insuficiência de referências adequadas” (TC-541.989.23-2)[7].

Assim, o ponto ora em exame não parece impor, a princípio, restrição à competitividade, podendo ser mais bem analisado quando da instrução ordinária da eventual avença a ser formalizada.

5. Ainda na esteira do aludido precedente, “considerando o critério de ‘maior desconto’ para julgamento das propostas, razoável que a única baliza de valores seja a tabela divulgada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por meio da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED”.

Além disso, recorro que a jurisprudência desta Corte caminha no sentido de “não proceder a crítica à falta de disponibilização, com o edital, das pesquisas de preços que embasaram o orçamento estimado, por falta de norma que imponha à Administração tal providência” (TC-5731.989.25-7)[8].

6. Por sua vez, insubsistente a crítica à cláusula de aptidão técnica, que praticamente reproduz as regras insculpidas no artigo 67, II, da Lei federal nº 14.133/21, obedecendo aos limites impostos no § 2º do mesmo dispositivo.

Ademais, considerando que cada lote licitado se refere a uma linha de fornecimento homogêneo de medicamentos[9], evidente ser esta a exclusiva *expertise* solicitada para a qualificação técnica da proponente.

Nesta toada, por serem os aludidos lotes dotados de unicidade e indivisibilidade, mostra-se “inviável, portanto, a eleição de parcelas de maior relevância para fins de prova de aptidão técnica da licitante, razão pela qual não merece acolhimento a crítica que dela se ressentir” (TC-006834.989.25-3)[10].

7. Outrossim, verifico que, em resposta a impugnação administrativa[11], foram apresentadas justificativas para o impedimento de participação de consórcios[12], as quais considero apropriadas para o objeto pretendido, que não envolve questões de alta complexidade a demandar a reunião de empresas para sua execução.

De toda sorte, presumível que tais justificativas integram o correspondente processo licitatório, consoante dispõe o artigo 15 da NLLC.

8. Apesar do texto do item 13.1, sobre a licitante ter que manifestar, de forma motivada, a intenção de recorrer, observo que a leitura conjunta das demais disposições editalícias evidencia que a exigência de motivação constitui simples falha formal.

Isso porque o item 13.4 adequadamente estabelece que a “recorrente que tiver sua intenção de recurso aceita deverá registrar as razões do recurso, em campo próprio do sistema, no prazo de 03 (três) dias úteis”.

Desta forma, inobstante a cláusula 13.1 mantenha redação outrora bastante utilizada (na vigência das Leis nºs 8.666/93 e nº 10.520/02), constata-se que o edital assegura o prazo de 3 (três) dias úteis para o recorrente apresentar as razões de seu inconformismo, conforme determina o artigo 165, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/21.

9. Também incensurável a atribuição concedida ao pregoeiro para decidir sobre eventuais pedidos de esclarecimentos e/ou impugnações ao ato convocatório, tendo em conta a nova disciplina da Lei nº 14.133/21 sobre o tema.

Conforme seus artigos 6º e 8º, compete ao agente de contratação, ou pregoeiro se for o caso, “tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação” (grifei).

Ademais, constato que a prerrogativa encontra amparo no inciso II do artigo 17[13] do Decreto federal nº 10.024/2019, adotado subsidiariamente no certame.

10. Aliás, destaco que o inciso IX[14] daquele dispositivo atribui ao pregoeiro, ainda, a possibilidade de “adjudicar o objeto, quando não houver recurso”.

De igual modo, observo que a demanda de apresentação conjunta da proposta e de documentos de habilitação encontra amparo no artigo 6º do aludido Diploma[15].

11. As questões apresentadas não se revelam, portanto, capazes de incitar esta Corte de Contas à paralisação da disputa, ponderada a mobilização do

aparato administrativo e de recursos públicos.

Finalmente, cumpre registrar que a Lei 14.133/21[16] determina aos órgãos de controle, na fiscalização dos atos nela previstos, a adoção, entre outros, dos critérios de materialidade e relevância, ausentes no caso em exame.

12. Posto isto, cingindo-me aos aspectos questionados, indefiro o pleito de suspensão liminar do certame.

De qualquer forma, os atos porventura praticados pelo administrador, nos exatos moldes anunciados pelo instrumento convocatório, não escaparão ao controle da legalidade, quando do regular exame da matéria.

13. Dê-se conhecimento à Representada, informando que, nos termos da Resolução TCESP nº 01/2011, a íntegra desta decisão e das iniciais poderá ser obtida no **Sistema do Processo Eletrônico e-TCESP**, na página www.tce.sp.gov.br, mediante cadastramento que é obrigatório.

Dê-se ciência ao DD. Ministério Público de Contas.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Publique-se.

GCSEB, 08 de agosto de 2025.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

[1] 8.1 - Os licitantes deverão encaminhar, nos termos deste Edital, juntamente com a PROPOSTA, A DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO, ANTES DA ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA, a seguir informada:

[2] 8.3 – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA a) Apresentar no mínimo 01 (um) atestado ou certidão de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa licitante, comprovando satisfatoriamente a execução de objeto semelhante ou análogo ao licitado: fornecimento de medicamentos em geral, em consonância com o disposto na Súmula nº 24 do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

[3] 13.2 - A falta de manifestação imediata e motivada da intenção de interpor recurso, no momento da sessão pública deste Pregão, implica decadência desse direito, ficando o Pregoeiro autorizado a adjudicar o objeto à LICITANTE VENCEDORA.

(...)

14 – DA ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

14.1 - O objeto da licitação será adjudicado ao licitante declarado vencedor, por ato do Pregoeiro, caso não haja interposição de recurso, ou pela autoridade competente, após a regular decisão dos recursos apresentados.

[4] 4.1 - Até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o Ato Convocatório deste Pregão, devendo protocolizar o pedido diretamente pelo site www.licitardigital.com.br, no local específico dentro do processo licitatório em análise - cabendo ao PREGOEIRO decidir sobre a petição no prazo de 03 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

4.1.1 - Caso seja acolhida a impugnação contra o Ato Convocatório, será designada nova data para a realização do Certame.

[5] 3.2 – Não poderão participar do presente certame a empresa:

(...)

3.2.11 - Consórcio de empresa, qualquer que seja sua forma de constituição.

[6] 13.1 – O Pregoeiro declarará o vencedor e, depois de decorrida a fase de regularização fiscal de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa, se for o caso, concederá o prazo de no mínimo (10) dez minutos, para que qualquer licitante manifeste a intenção de recorrer, de forma motivada, isto é, indicando contra qual (is) decisão(ões) pretende recorrer e por quais motivos, em campo próprio do sistema.

(...)

13.4 - A recorrente que tiver sua intenção de recurso aceita deverá registrar as razões do recurso, em campo próprio do sistema, no prazo de 03 (três) dias úteis, ficando as demais LICITANTES, desde logo, intimadas a apresentar contrarrazões, também via sistema, em igual prazo, que começará a correr do término do prazo da recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

[7] Sessão Plenária de 15-02-2023, Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues

[8] Sessão Plenária de 30-04-25, sob minha relatoria

[9] Ex: Lote 1 – comprimidos/cápsulas; Lote 2 - ampolas/ frasco ampolas/ soluções injetáveis; Lote 3 – líquidos/ xaropes/ suspensões/ soluções otológicas e oftálmicas; Lote 4 - pós/ granulados; Lote 5 – cremes/ pomadas/ gel; Lote 6 - enemas/ supositórios

[10] Sessão Plenária de 25-06-25, relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes

[11]

<https://www.bofete.sp.gov.br/public/admin/globalarq/licitacao/arquivo/8f7608b13377a3b1661012051b7bf535.pdf>

[12] (v) vedação à participação de consórcios;

O fornecimento de medicamentos é objeto comum e de baixa complexidade, de modo à Administração exigir para fins de qualificação técnica atestado de aptidão ou comprovação de fornecimento de medicamentos em geral, independentemente de forma de apresentação ou de ser fármaco genérico ou de referência. Neste sentido, uma vez que a todas as distribuidoras de medicamentos ou farmácias poderão participar do certame pelo aspecto técnico, independentemente de parcelas específicas de maior relevância, o estabelecimento de consórcios no certame não se torna viável ou necessário para assegurar a competitividade.

Outrossim, a admissão de consórcio poderia prejudicar a livre concorrência, uma vez que os consórcios podem inclusive se utilizar dos benefícios da Lei Complementar n. 123/2006 – que versa sobre tratamento diferenciado a empresas com faturamento anual de baixo vulto. Neste sentido, um consórcio de empresas, em vez de disputarem entre si os lotes de uma licitação – alcançando o melhor preço à Administração, poderiam ofertar preços superiores em virtude da desídia de competição.

Portanto, para esse processo de licitação específico, a admissão de consórcios poderia danar o interesse público em obter melhores preços ao Poder Executivo, bem como mitigar um dos princípios da Nova Lei de Licitações que, combinada à Lei de Benefícios a Microempresas, visa o desenvolvimento nacional sustentável, privilegiando a economia local e regional.

A discricionariedade da Administração neste tema é consagrada por diversos acórdãos dos tribunais de contas pelo Brasil, a citar meramente o Acórdão 2633/2019 - Plenário do Tribunal de Contas da União, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, haja vistas os autos de motivação estarem devidamente explícitos por esta peça, motivo pelo qual a Prefeitura decide por não acatar o mérito específico.

[13] Art. 17. Caberá ao pregoeiro, em especial:

(...)

II - receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos anexos, além de poder requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos

(...)

IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso; (grifei)

[14] Vide nota anterior

[15] Art. 6º A realização do pregão, na forma eletrônica, observará as seguintes etapas sucessivas:

(...)

III - apresentação de propostas e de documentos de habilitação;

[16] Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no [§ 3º do art. 169 desta Lei](#).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SIDNEY ESTANISLAU BERALDO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-5PJ5-BQKV-7Y2V-6TLB