JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 30/2026
PROCESSO Nº 287/2026
OBJETO: "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS INTEGRADOS DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA MUNICIPAL, COMPREENDENDO O FORNECIMENTO, ARMAZENAMENTO, GERENCIAMENTO, DISPENSAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E ENTREGA DE MEDICAMENTOS, MATERIAIS MÉDICOHOSPITALARES, ODONTOLÓGICOS E CORRELATOS, BEM COMO A DISPONIBILIZAÇÃO DE SOLUÇÃO INFORMATIZADA E INFRAESTRUTURA OPERACIONAL NECESSÁRIA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NESTE TERMO DE REFERÊNCIA E SEUS ANEXOS"
IMPUGNANTE: JOSÉ RYAN LIMA GAMA

i. DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação foi protocolada tempestivamente em 19/05/2026.

ii. DOS FATOS

Em sua impugnação, a impugnante questiona a modelagem adotada pela Administração Municipal, sustentando suposta incompatibilidade entre as atividades de fornecimento de medicamentos e os serviços de armazenagem, gerenciamento operacional e logística previstos no objeto licitado, defendendo a necessidade de segregação das atividades, além de permitir a SUBCONTRATAÇÃO e o CONSÓRCIO, visto que não há justificativa plausível para as vedações.

É o resumo necessário.

iii. DO JULGAMENTO DO MÉRITO

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Administração procura sempre atender ao interesse público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, considerando-se, ainda, a finalidade total da aquisição ou serviço que se

pretende, para o alcance dos objetivos motivadores da contratação e a produção dos benefícios pretendidos da forma mais eficiente e eficaz.

Ressaltamos, ainda, que compete à Administração estabelecer diretrizes do que pretende, especificando o objeto que pretende licitar e os requisitos que venham assegurar o melhor desempenho sem riscos de não atender às suas necessidades.

Em tempo, cumpre elucidar que o procedimento licitatório é disciplinado pela sucessão de atos administrativos pré-ordenados, sob o comando do imperativo legal da Lei Federal nº 14.133/2021.

Também se considera que, é facultada à Administração a liberdade de escolha do momento oportuno para realização do procedimento licitatório, da escolha do objeto que atenda às suas necessidades, das especificações e das condições de execução do futuro CONTRATO.

Nos ensinamentos do memorável mestre Hely Lopes Meirelles, quando leciona com brilhante sabedoria, que a lei ressalva a liberdade para a Administração definir as condições da contratação administrativa, destacando com bastante propriedade, *in verbis*:

> A liberdade de escolha da administração se efetiva em um momento preparatório e inicial da licitação. Uma vez exercitada essa liberdade, exaure-se a discricionariedade e não mais pode ser invocada. Assim, a Administração tem liberdade para escolher as condições sobre o futuro contrato. Porém, deverá valer-se dessa liberdade com antecedência, indicando exaustivamente suas escolhas" (Comentário à lei de licitações e contratos, AIDE, 3ª ED/94).

Outrossim, importante lembrar quanto ao poder discricionário da Administração de determinar as condições e especificações do objeto licitado que atendam ao interesse público.

De acordo com as lições de Marçal Justen Filho:

> (...) O requisito previsto no edital se identifica como instrumento de assegurar (ou reduzir o risco de não se obter) o interesse público. Assim, o interesse público concreto a que se orienta a licitação se identifica como o ´fim´ a ser atingido. Todas as exigências se caracterizam como ´meios´ de conseguir aquele fim. Logo, a inexistência de vínculo lógico entre a exigência e o fim acarreta a invalidade daquela. Somente se admite a previsão de exigência se ela for qualificável, em um juízo lógico, como necessária à consecução do ´fim´. (Justen Filho, Marçal Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 9. Ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 446).

Partindo dessa prerrogativa, a Administração elaborou as especificações do objeto pretendido, visando tão somente a sua adequação às necessidades preponderantes deste poder.

Frise-se que a igualdade de participação nas licitações é assegurada para todos os interessados que desejam contratar com o Poder Público, sendo previsto no inciso XXI, do art. 37, da Constituição da República, que essa participação deve ser igualitária, ressalvados os casos específicos previstos na legislação, bem como a exigência de qualificação técnica apenas no que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

Ademais, é na fase interna do procedimento licitatório ou contratação direta que a Administração deve analisar e selecionar quais são os requisitos de qualificação técnica indispensáveis e necessários a assegurar o mínimo de segurança relacionada ao cumprimento das obrigações pelo Contratado.

O objeto da contratação é que ditará qual é a extensão e o volume destas exigências e requisitos, sendo ato discricionário do Poder Público, de modo que ao definir tal extensão, indiretamente a Administração delimitará quais serão as exigências que os interessados deverão cumprir, sem, contudo, gerar a nulidade do processo licitatório:

> DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. PRAZO EXÍGUO PARA ENTREGA. KITS ESCOLARES. REGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. Compete à Administração Pública, em cada caso, sob juízo de discricionariedade, a prerrogativa de estabelecer o prazo para a entrega do objeto licitado, considerando a ampla competitividade do certame. (TCE-MG - DEN: XXXXX, Relator.: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 26/09/2023)

Com efeito, no que tange à aglutinação de itens distintos na mesma contratação, o objeto licitado não se restringe ao simples fornecimento de medicamentos, tampouco se caracteriza como mera atividade de armazenagem mercantil isolada. Trata-se de contratação integrada de gestão da assistência farmacêutica municipal, abrangendo atividades interdependentes de abastecimento, armazenagem, gerenciamento operacional, rastreabilidade, controle informatizado, distribuição, dispensação e fornecimento vinculado à execução contratual.

A modelagem adotada decorre da necessidade de garantir:

- padronização operacional;
- rastreabilidade integral da cadeia logística;
- continuidade do abastecimento;

- controle unificado das movimentações;
- eficiência administrativa;
- redução de desperdícios;
- mitigação de riscos de desabastecimento;
- responsabilização centralizada da execução contratual.

A Súmula 247, do Tribunal de Contas da União não estabelece obrigatoriedade absoluta de parcelamento do objeto, admitindo-se a contratação unificada quando houver justificativa técnica e operacional apta a demonstrar a necessidade da execução conjunta das atividades. No presente caso, a solução adotada encontra-se devidamente motivada e fundamentada na necessidade de integração operacional da assistência farmacêutica municipal.

O parcelamento do objeto, ao contrário do alegado pela impugnante, comprometeria a sincronia operacional da cadeia logística farmacêutica, ampliaria riscos de ruptura no abastecimento, fragmentaria responsabilidades contratuais e dificultaria o controle sistêmico, a rastreabilidade e a fiscalização da execução contratual.

A segregação contratual das atividades ampliaria significativamente os riscos de conflito de responsabilidades entre fornecedores distintos, dificultando a identificação de falhas operacionais, comprometendo a fiscalização contratual e aumentando o risco de descontinuidade no abastecimento farmacêutico municipal.

Durante a fase de planejamento da contratação, especialmente no âmbito do Estudo Técnico Preliminar, verificou-se que a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo admite a contratação integrada envolvendo atividades de fornecimento, gerenciamento, armazenamento, logística e dispensação de medicamentos e insumos de saúde, desde que demonstrada a interdependência operacional entre as atividades.

Em exame ordinário de contrato de objeto idêntico, nos autos do TC-023329.989.21, de relatoria do Exmo. Conselheiro Antônio Roque Citadini, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo afastou expressamente a hipótese de irregularidade da contratação integrada, consignando:

> EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. PREGÃO. CONTRATO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. Contrato que objetiva o fornecimento, abastecimento, gerenciamento de operacionalização dos processos de logística, armazenamento, distribuição e entrega de medicamentos. Afastada a hipótese de aglutinação. Cabimento da modalidade licitatória. Precedentes da Corte. Recursos conhecidos e providos.

No mesmo sentido, o Tribunal Pleno do TCE-SP, nos autos do TC-010123.989.15, reconheceu:

> Não configurada a aglutinação do objeto, em face da conexão entre as atividades de abastecimento dos setores de farmácia e almoxarifado com o seu gerenciamento e operacionalização.

Mais recentemente, em decisão proferida nos autos dos TCs-015538.989.25-2 e correlatos, relativos ao Pregão Eletrônico nº 18/2025 do Município de Franco da Rocha, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo voltou a reconhecer a legitimidade da contratação integrada da assistência farmacêutica, consignando expressamente que:

> ... esta Corte tem admitido certames licitatórios para conformação conjunta de objetos congêneres, sendo certo que eventual contratação segregada colocaria em risco a sincronia da execução e o alcance do interesse público colimado.

Na mesma decisão, restou consignado que:

> ... o objeto não se resume a aludida tarefa, envolvendo os serviços integrados de armazenamento, gerenciamento e operacionalização.

Além de carecer de respaldo legal e jurisprudencial, a tese apresentada pela impugnante desconsidera a própria modelagem operacional prevista no Termo de Referência.

Ademais, observa-se que os argumentos apresentados pela impugnante desconsideram as justificativas técnicas expressamente constantes no Termo de Referência, documento no qual a Administração Municipal demonstrou de forma detalhada as razões operacionais, logísticas, econômicas e assistenciais que fundamentaram a adoção do modelo integrado de contratação.

O processo de planejamento da contratação identificou, de forma objetiva, que a segregação das atividades comprometeria a rastreabilidade da cadeia logística, a uniformidade operacional, o controle sistêmico das movimentações e a continuidade do abastecimento da rede municipal de saúde, circunstâncias devidamente motivadas nos documentos que instruem o certame.

A estruturação do objeto licitado decorre de planejamento técnico regularmente motivado, encontra respaldo na Lei Federal nº 14.133/2021 e

está em plena consonância com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Dessa forma, a especificação das características do objeto que foram estipuladas no edital não visam, sob qualquer aspecto, a restrição à competividade, nem fere os princípios norteadores do sistema jurídico vigente, mas o atendimento ao princípio do interesse público.

Acerca das alegações apresentadas pela impugnante, não foi verificado pela área requisitante a indicação na peça impugnatória de qualquer justificativa técnica que demonstre que essas especificações de fato restringem, mas, tão somente, foi apresentada uma dificuldade operacional personalíssima da reclamante.

Data vênia, ao que se refere a vedação da participação dos consórcios, embora não esteja detalhado no instrumento convocatório os motivos da proibição de participação de consórcio e da subcontratação, não há necessidade de retificação do Edital, uma vez que a vedação se encontra devidamente exposta e do próprio objeto se deduz a negativa.

No tocante ao consórcio, a Administração justificou sua vedação considerando as particularidades do objeto licitado, qual seja, a contratação de empresa especializada para prestação de serviços integrados de gestão da assistência farmacêutica municipal, compreendendo o fornecimento, armazenamento, gerenciamento, dispensação, distribuição e entrega de medicamentos, materiais médico-hospitalares, odontológicos e correlatos, bem como a disponibilização de solução informatizada e infraestrutura operacional necessária. Trata-se de objeto que exige integração plena entre logística, controle informatizado, rastreabilidade, armazenamento adequado, gestão operacional contínua e responsabilidade técnica centralizada, demandando atuação coordenada e uniforme por parte da contratada.

Embora o mercado possua empresas aptas à execução integral do objeto, a formação de consórcios poderia comprometer a eficiência administrativa e dificultar significativamente a fiscalização contratual, sobretudo em razão da necessidade de controle rigoroso sobre estoques, dispensação de medicamentos, logística de distribuição, gerenciamento de dados sensíveis e cumprimento de protocolos sanitários. A existência de múltiplas empresas compartilhando responsabilidades operacionais tende a gerar fragmentação de atribuições, conflitos internos de competência, dificuldades na identificação de falhas e insegurança quanto à responsabilização por eventuais irregularidades na prestação dos serviços.

Sob o aspecto operacional, a contratação de empresa única permite maior eficiência na gestão contratual, padronização dos procedimentos, centralização da interlocução administrativa e mitigação de riscos relacionados à continuidade dos serviços públicos de saúde, os quais possuem natureza essencial e não admitem descontinuidade ou falhas operacionais. Ademais, a execução integrada por uma única contratada assegura maior efetividade na implementação da solução informatizada e na compatibilização entre os sistemas logísticos, operacionais e de dispensação farmacêutica.

Da mesma forma, a vedação à subcontratação encontra respaldo nas peculiaridades do objeto, uma vez que os serviços pretendidos exigem execução direta pela empresa efetivamente habilitada e contratada, especialmente em razão da necessidade de controle sanitário, rastreabilidade de medicamentos e insumos, segurança logística, gerenciamento informatizado e responsabilidade técnica contínua. A subcontratação de parcelas essenciais do objeto poderia comprometer a qualidade da execução, dificultar a fiscalização pela Administração e fragilizar a responsabilização contratual, criando indevida dissociação entre a empresa vencedora do certame e a efetiva executora dos serviços.

Ressalte-se, ainda, que a Administração Pública possui discricionariedade técnica para estabelecer as condições de participação no certame, desde que observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e competitividade, o que se verifica no presente caso. Não há qualquer ilegalidade na vedação ao consórcio e à subcontratação quando fundamentadas nas características específicas do objeto e no interesse público envolvido.

Ademais, nos termos do art. 16, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022 e do Acórdão nº 799/2026, do Tribunal de Contas da União (Plenário, relator Ministro Bruno Dantas), as respostas aos pedidos de esclarecimentos e impugnações serão divulgadas no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no sistema eletrônico utilizado para a realização do certame, vinculando os participantes e a própria Administração Pública. Dessa forma, eventual esclarecimento e julgamento de impugnação prestado possui plena eficácia jurídica e integrativa do edital, tornando desnecessária qualquer retificação formal do instrumento convocatório que apresenta de forma explícita a vedação da participação.

Diante disso, verifica-se que a pretensão apresentada não demonstra qualquer ilegalidade concreta ou restrição indevida à competitividade, limitando-se a insurgência contra critérios técnicos e

operacionais legitimamente estabelecidos pela Administração. Assim, não há fundamento jurídico para alteração do edital, razão pela qual o pedido não merece acolhimento, especialmente considerando que a solicitação, desprovida de demonstração efetiva de prejuízo à competitividade, acaba por visar unicamente a protelar o regular andamento do certame.

Desse modo, diante de todo o exposto acima, em que pese a alegação do impugnante, esta não merece acolhimento.

iv. DA DECISÃO

Logo, pelas razões acima expostas, a impugnação interposta pela pessoa física JOSÉ RYAN LIMA GAMA deve ser conhecida, e no mérito julgada **IMPROCEDENTE**, mantendo-se os requisitos estabelecidos no certame e vinculando a justificativa da negativa da participação de consórcios e da subcontratação ao edital.

Presidente Venceslau, 19 de maio de 2026.

ARIÁDINE DEFENDI VICENTINI
PREGOEIRA