

**TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 10/09/2025**  
**CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO**  
**SEÇÃO MUNICIPAL**

**(M-001)**

**Processo:** TC 011058.989.25-2.

**Representante:** Daniel Santiago.

**Representada:** Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Região dos Grandes Lagos – CONSAGRA/SP.

**Responsáveis:** José Basílio de Faria – Presidente.

**Assunto:** Representação contra o edital do Pregão eletrônico nº 001/2025, Processo administrativo nº 007/2025, promovido pelo Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Região dos Grandes Lagos – CONSAGRA/SP objetivando o registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de limpeza e higienização, para atender às necessidades da questão de limpeza e higienização dos ambientes internos e externos do prédio da UPA 24h, administrada pelo Consórcio, conforme Anexo I, para entrega parcelada, por tempo determinado, nas condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

**Valor estimado:** R\$ 133.459,38 (cento e trinta e três mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais e trinta e oito centavos).

**Procurador de Contas:** José Mendes Neto.

**Advogados(as) habilitados(as) no e-tcesp:** Luiz Junior de Souza Fernandes (OAB/SP 423.197).

**EMENTA:** CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. PREGÃO. REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE GARANTIA ADICIONAL EM LICITAÇÕES DESTINADAS AO FORNECIMENTO DE BENS. ILEGAL. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 59, §5º DA LEI Nº 14.133/21. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA FORNECIMENTO DE BENS DESPROVIDO DE COMPLEXIDADE TECNOLÓGICA E OPERACIONAL. RESTRITIVA. DESATENÇÃO AO ARTIGO 67, INCISO II DA LEI Nº 14.133/21. PROCESSAMENTO DE LICITAÇÕES POR MEIO DE SISTEMA ELETRÔNICO FORMNECIDO POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. LEGALIDADE. PREVISÃO DO ARTIGO 175, §1º DA LEI Nº 14.133/21. CORREÇÕES DETERMINADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

**MÉRITO**

## **1. RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de representação de **DANIEL SANTIAGO** em face do edital do Pregão eletrônico nº 001/2025, Processo administrativo nº 007/2025, promovido pelo **CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DOS GRANDES LAGOS – CONSAGRA/SP** objetivando o registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de limpeza e higienização, para atender às necessidades da questão de limpeza e higienização dos ambientes internos e externos do prédio da UPA 24h, administrada pelo Consórcio, conforme Anexo I, para entrega parcelada, por tempo determinado, nas condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

1.2. O Representante apresenta as seguintes insurgências contra o ato convocatório:

1.2.1. Ilegalidade da exigência de garantia adicional para propostas abaixo de 85% do valor orçado pela Administração, pois resultante de equivocada aplicação do artigo 59 §5º da Lei federal nº 14.133/21, de incidência restrita a contratações de obras e serviços de engenharia (cláusula 6.8.2);

1.2.2. Restritividade da requisição de atestados de capacidade técnica comprovando *“fornecimentos dos serviços correlatos a este Termo de Referência a órgãos públicos em qualquer esfera de governo”*, especialmente quanto à restrição injustificada à apresentação de atestados **apenas de órgãos públicos** (cláusula 9.9.1 do Termo de Referência – Anexo I);

1.2.3. Escolha de plataforma privada para processamento do pregão, com cobrança ao licitante de valor percentual sobre os valores adjudicados, mesmo tratando-se de sistema de registro de preços, que não garante demanda ou efetivação das aquisições.

**1.3.** Nestes termos, requereu a Representante que fosse determinada a suspensão cautelar do procedimento licitatório e, ao final, o acolhimento de suas impugnações com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

**1.4.** Diante da materialidade das críticas incidentes sobre a requisição de atestados de capacidade técnica de fornecimentos exclusivos a órgãos públicos e à exigência de garantia adicional fora das hipóteses admitidas em lei, nos termos do r. despacho publicado no DOE de 23/06/2025 e com fundamento no Parágrafo único do artigo 219-B do Regimento Interno deste E. Tribunal, deferi a **suspensão cautelar do procedimento licitatório**, nos termos do artigo 171, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 14.133/21, fixando o prazo de 10 (dez) dias úteis para que o **CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DOS GRANDES LAGOS – CONSAGRA/SP** apresentasse as alegações julgadas cabíveis sobre as impugnações que motivaram a suspensão cautelar do procedimento licitatório, juntamente com os demais elementos relacionados com o certame em questão, o que inclui cópia integral do Edital e dos seus anexos e das manifestações e documentos produzidos na fase preparatória do certame pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração.

Além das questões impugnadas na representação, **REQUISITEI** justificativas para a falta de simetria entre o conteúdo do item 7 do edital e o item 9.2 e seguintes do Termo de Referência, pois ambos dispõem sobre os requisitos de habilitação, porém, a requisição de atestados de fornecimentos anteriores consta do Termo de Referência, mas não está no edital. Outro exemplo de inconsistência: os requisitos de qualificação econômico-financeira estão discriminados no edital (item 7.1.4), mas o Termo de Referência se omite sobre eles.

As medidas preliminares foram referendadas pelo Tribunal Pleno na sessão de 25/06/2025.

1.5. Notificado, o Consórcio apresentou justificativas e esclarecimentos por meio dos quais manifestou que o representante impugnou o edital administrativamente e antes mesmo da presente representação, o CONSAGRA já havia realizado a suspensão do pregão eletrônico para análise da impugnação, evitando quaisquer prejuízos aos licitantes ou terceiros.

Reconheceu ter incorrido em lapso ao consignar no edital a exigência de garantia adicional para propostas abaixo de 85% e o atestado de capacidade técnica apenas de órgãos públicos. Afirma que estes tópicos foram corrigidos e que o processo licitatório estaria devidamente saneado.

E justificou a escolha de plataforma privada para processamento do pregão com base no oferecimento de melhores condições de trabalho e resultados, mencionando os seguintes benefícios: *“(i) a gratuidade do serviço prestado ao ente público; (ii) o compromisso de permanente assistência e treinamento dos servidores públicos; (iii) a grande capilaridade da divulgação de pregões (aumentando a concorrência e economia); (iv) a segurança, agilidade e eficiência da plataforma de pregão eletrônico constantemente atualizada; (v) operacionalidade otimizada, com integração entre banco de dados; (vi) possibilidade de abertura e acompanhamento múltiplo de lotes, dentre outras ferramentas específicas; (vii) desnecessidade de investimentos com desenvolvimento, manutenção e utilização de plataformas virtuais para pregão eletrônico; e (viii) todas as informações da plataforma ficam salvas em servidores assegurando o acesso a todo e qualquer tipo de relatório sobre as operações realizadas, sem necessidade do usuário investir em tecnologia própria.”*

Esclareceu ainda quanto à cobrança que a plataforma aplica sobre licitantes, que no caso de ata de registro de preço, quando não há o fornecimento de produtos, o interessado pode solicitar uma carta relatando a ausência de fornecimento, permitindo a isenção junto à plataforma.

Apresentou documentos da fase preparatória do certame e também a cópia do edital e dos seus anexos.

1.6. A unidade jurídica do **Departamento de Instrução Processual Especializada - DIPE**, com endosso da respectiva **Chefia**, se manifestou no sentido da **procedência parcial** da representação (evento 48).

1.7. O d. **Ministério Público de Contas** (evento 53) emitiu parecer no sentido da **procedência parcial** da representação, na mesma linha de entendimento do **Departamento de Instrução Processual Especializada - DIPE**.

**É o relatório.**

**TRIBUNAL PLENO                      SESSÃO: 10/09/2025**  
**CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO**  
**TC-011058.989.25-2**

**SEÇÃO MUNICIPAL**

**2. VOTO**

**2.1.** Trata-se de representação de **DANIEL SANTIAGO** em face do edital do Pregão eletrônico nº 001/2025, Processo administrativo nº 007/2025, promovido pelo **CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DOS GRANDES LAGOS – CONSAGRA/SP** objetivando o registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais de limpeza e higienização, para atender às necessidades da questão de limpeza e higienização dos ambientes internos e externos do prédio da UPA 24h, administrada pelo Consórcio, conforme Anexo I, para entrega parcelada, por tempo determinado, nas condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

**2.2.** Parte dos questionamentos apresentados pelo Representante constitui matéria incontroversa. E, embora a Administração tenha afirmado que o processo estaria saneado com relação aos pontos impugnados, não ultimou a prática de atos concretos que viabilizassem o exercício da autotutela de seus atos, em proveito da desejável redução dos impactos decorrentes da suspensão cautelar do procedimento licitatório, por meio da efetiva atuação das duas primeiras linhas de defesa do controle de contratações.

A Origem reconheceu a inadequação da exigência de garantia adicional para propostas inferiores a 85% do valor estimado e à restrição indevida de aceitação de atestados de capacidade técnica exclusivamente emitidos por órgãos públicos, em detrimento daqueles expedidos por pessoas jurídicas de direito privado.

**2.3.** A cláusula 6.8.2<sup>1</sup> deve ser excluída do edital pois o objeto do certame consiste em simples fornecimento de materiais de limpeza e higienização e a exigência de garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração apenas é admitida nas contratações de obras e serviços de engenharia, nos termos do artigo 59, §5º da Lei Federal nº 14.133/21.

**2.4.** Com relação aos requisitos de qualificação técnica, além da impropriedade incidente sobre a admissibilidade apenas de atestados de capacidade técnica originários de órgãos públicos, há uma questão precedente de maior importância que não passou despercebida pela instrução processual.

O objeto do certame consiste no simples fornecimento de materiais de limpeza e higienização, desacompanhado de serviços de complexidade técnica e operacional, circunstância que atrai a solução que adotamos no TC 007748.989.25-8, de minha Relatoria (Tribunal Pleno – Sessão de 02/07/2025).

A compreensão de que há restritividade na exigência de atestados de capacidade técnica em fornecimentos desprovidos de complexidade tecnológica e operacional que justifique tal requisito de habilitação prevaleceu recentemente neste Plenário no âmbito julgamento dos TCs. 006654.989.25-0 e 006753.989.25-0, relatados pelo Eminente Conselheiro Substituto-Auditor Valdenir Antonio Polizeli na sessão de 04/06/2025, resultando em determinação para que seja ***suprimida a necessidade de apresentação dos atestados de qualificação técnica operacional:***

---

<sup>1</sup> 6.8.2. Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com a Lei.

*“Quanto à qualificação operacional, entendo, em companhia das manifestações unânimes dos órgãos oficiantes nos processos, prescindível a apresentação de documentos comprobatórios de execução anterior **em face do objeto de natureza simples, sem serviços associados, notadamente porque a LLCA, de forma geral e ressalvada a hipótese específica do § 3º, do art. 88, não prevê a possibilidade de se exigir atestado de fornecimento de bens.**”*

(grifei)

No presente **caso concreto**, estamos diante de um objeto que a unanimidade da instrução processual considerou um **simples fornecimento de materiais de limpeza e higienização, bens comuns, padronizados e amplamente disponíveis no mercado, sem requisitos técnicos específicos que demandem a exigência de experiência anterior ou qualificações adicionais.**

Pelo exposto, considero **procedente** a impugnação para o fim de propor ao Plenário a **exclusão da exigência de atestados de capacidade técnica do edital em exame**, acolhendo os pronunciamentos uníssonos do **Departamento de Instrução Processual Especializada- DIPE** e do **Ministério Público de Contas.**

**2.5.** Em que pese a oposição da Representante quanto à cobrança ao licitante de valor percentual sobre os valores adjudicados, a escolha discricionária pelo uso da plataforma *BLL Compras* já foi apreciada por este Plenário e considerada regular nos autos dos TCs 019858.989.24-7, TC-019875.989.24-6 e TC-020042.989.24-4<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Tribunal Pleno, sessão de 16 de outubro de 2024, Relator e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.



Nos termos do § 1º do artigo 175 da Lei federal nº 14.133/21, desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.

Transcrevo oportuno trecho do parecer da Unidade Jurídica do DIPE que expõe aspectos da política de preços praticada pela plataforma privada escolhida pela Representada:

*Outrossim, conforme estabelecido no regulamento do Sistema Eletrônico de Licitações BLL Compras<sup>3</sup>, no âmbito do denominado “Plano Taxa Variável”<sup>4</sup>, a cobrança pela utilização da plataforma incide exclusivamente sobre a licitante vencedora, sendo o valor limitado a R\$ 600,00 (seiscentos reais) por lote adjudicado ou em finalização. Ademais, o art. 25 do referido regulamento dispõe que, “em caso de cancelamento da licitação realizada no Sistema pelo Promotor (comprador), o licitante vencedor se optar pelo Plano Taxa Variável, receberá a devolução dos valores eventualmente arcados com o uso da plataforma eletrônica no respectivo lote cancelado”.*

No precedente em destaque, prevaleceu o entendimento de que as cobranças praticadas não imprimem qualquer caráter restritivo ou ônus intransponível à participação de interessadas na disputa.

Portanto considero improcedente a crítica do Autor.

---

<sup>3</sup><https://bll.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Regulamento-BLL-2024.pdf>

<sup>4</sup> CAPÍTULO VIII – DO CUSTO PELA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA

Art. 17. O licitante deverá optar por um dos planos disponíveis para a utilização do Sistema, sendo:

II. Plano Taxa Variável: Somente o licitante vencedor pagará a taxa variável por sucesso, sendo 1,5% (um e meio por cento) sobre o valor do lote adjudicado ou em finalização - em caso da Seleção SESI/SENAI, limitado ao teto máximo de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por lote adjudicado ou em finalização.

**2.6.** Por fim, cabe determinar que a Administração promova a harmonização e congruência entre o conteúdo do item 7 do edital e o item 9.2 e seguintes do Termo de Referência, pois ambos dispõem sobre os requisitos de habilitação, porém, observei que a requisição de atestados de fornecimentos anteriores consta do Termo de Referência, mas não está no edital.

Outro exemplo de inconsistência: os requisitos de qualificação econômico-financeira estão discriminados no edital (item 7.1.4), mas o Termo de Referência se omite sobre eles.

**2.7.** Ante o exposto e por tudo o mais consignado nos autos, na companhia do Departamento de Instrução Processual Especializada - DIPE e do Ministério Público de Contas **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação e, com fundamento no §3º do artigo 171 da Lei Federal nº 14.133/21, determino ao **CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DOS GRANDES LAGOS – CONSAGRA/SP** que, caso prossiga com o certame, retifique o edital de modo a: **1)** excluir a exigência de garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, não admitida para o fornecimento de bens; **2)** remover a exigência de apresentação de atestados de fornecimentos anteriores como requisito de qualificação técnica; **3)** harmonizar o conteúdo das cláusulas do edital e do Termo de Referência que tratam dos requisitos de habilitação do certame.

A reformulação do edital é, portanto, medida que se impõe, em consonância com todos os aspectos desenvolvidos no corpo do voto ora proferido, com a consequente publicação do novo texto do ato convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do artigo 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, para oferecimento das propostas.

Por fim, após o trânsito em julgado, archive-se o procedimento eletrônico.

**Dimas Ramalho**  
**Conselheiro**