

Processo: 1101789
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Drogaria e Perfumaria Prata Ltda.
Denunciada: Prefeitura Municipal de Dona Euzébia
Responsáveis: Manoel Franklin Rodrigues e Marcelo Ferreira Souza
Procuradores: Roberto Thomaz da Silva Filho, OAB/MG 84.144-B; Rodrigo Felipe de Mendonça, OAB/MG 94.310; André Castro Milward, OAB/MG 135.073; George Heleno Sales, OAB/MG 89.178
MPTC: Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 16/9/2025

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS ÉTICOS, GENÉRICOS E SIMILARES PARA MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA FARMÁCIA BÁSICA. INABILITAÇÃO IRREGULAR DE LICITANTE. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DA ANVISA PARA COMERCIALIZAR MEDICAMENTOS CONTROLADOS. PROCEDÊNCIA. MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

A decisão de inabilitação de empresa licitante deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo a garantir a desejável vantajosidade à Administração na contratação e a prevenir indevida restrição da competitividade, não devendo ocorrer excesso de formalismo na análise da documentação apresentada para comprovar o atendimento das exigências do edital.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar procedente o apontamento de irregularidade da denúncia formulada em face do Processo Licitatório n. 31/2021, Pregão Presencial para Registro de Preço n. 6/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Dona Euzébia, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil;
- II) aplicar multa individual no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Marcelo Ferreira Souza, pregoeiro, responsável por inabilitar indevidamente a empresa denunciante;
- III) recomendar ao atual prefeito de Dona Euzébia e ao controlador interno municipal que orientem os responsáveis pelos processos licitatórios a avaliar detidamente a documentação comprobatória encaminhada pelas licitantes, de modo a verificar, de forma assertiva, o atendimento às exigências editalícias;
- IV) intimar a denunciante, os responsáveis, o atual prefeito de Dona Euzébia e o controlador interno municipal, por meio eletrônico e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental;

V) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de setembro de 2025.

GILBERTO DINIZ
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 16/9/2025

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada pela empresa Drogaria e Perfumaria Prata Ltda. – ME, em face de possíveis irregularidades no Processo Licitatório n. 31/2021, Pregão Presencial para Registro de Preço n. 6/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Dona Euzébia, cujo objeto consistiu na aquisição de medicamentos éticos, genéricos e similares para manutenção das atividades da Farmácia Básica e medicamentos para atender pessoas carentes do Município, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, no valor total estimado de R\$ 220.000,00, conforme peça n. 2, arquivo denominado “DOC 1- EDITAL”.

Em síntese, a denunciante apontou a irregularidade da sua inabilitação pelo pregoeiro, já que teria atendido ao disposto no subitem 17.12 do instrumento convocatório, que diz respeito à exigência de comprovação da autorização da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa para comercializar produtos controlados, motivo alegado para a inabilitação. Ao final, requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame.

A documentação foi recebida como denúncia pela Presidência, em 20/5/2021, à peça n. 5, e distribuída à relatoria do conselheiro Gilberto Diniz no dia 21/5/2021, à peça n. 6.

No despacho à peça n. 7, o então relator determinou a intimação do Sr. Marcelo Ferreira Souza, pregoeiro, para que encaminhasse cópia da documentação relativa às fases interna e externa do certame e apresentasse os esclarecimentos que entendesse necessários.

Em cumprimento à intimação, a Comissão Permanente de Licitação – CPL encaminhou a documentação relativa às fases interna e externa do certame, à peça n. 14.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM, à peça n. 19, concluiu pela procedência parcial da denúncia e opinou pela citação do Sr. Marcelo Ferreira Souza, pregoeiro e responsável pela inabilitação da empresa denunciante, bem como do Sr. Manoel Franklin Rodrigues, prefeito de Dona Euzébia, responsável pela homologação do procedimento licitatório, para que apresentassem defesa.

O Ministério Público de Contas, em manifestação preliminar à peça n. 22, requereu a citação dos Srs. Marcelo Ferreira Souza e Manoel Franklin Rodrigues.

Devidamente citados, o então prefeito e o pregoeiro apresentaram defesa às peças n. 29 e 31, respectivamente.

A 3ª CFM, em reexame à peça n. 33, entendeu pela procedência parcial da denúncia, tendo em vista que a denunciante comprovou possuir autorização da Anvisa para comercializar produtos controlados, atendendo à exigência constante do subitem 17.12 do edital, razão pela qual havia sido inabilitada, e esclareceu que a irregularidade apontada é passível de aplicação de multa.

O Ministério Público de Contas, em parecer conclusivo à peça n. 35, também concluiu pela procedência parcial da denúncia e opinou pela aplicação de multa ao Sr. Marcelo Ferreira Souza e ao Sr. Manoel Franklin Rodrigues, no valor de R\$ 20.000,00, bem como pela declaração de nulidade do procedimento licitatório que deu origem à Ata de Registro de Preços, bem como da própria ata, e, por consequência, pela proibição de que a Prefeitura Municipal de Dona Euzébia realize aquisições fundadas na referida ata.

Em 15/2/2023, os autos foram redistribuídos ao conselheiro Mauri Torres, conforme peça n. 36, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno, Resolução n. 24/2023.

Em 28/4/2025, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, à peça n. 37, em conformidade com o art. 209 do Regimento Interno.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a denunciante alegou que, na sessão do pregão presencial realizada em 16/4/2021, referente ao Registro de Preço n. 6/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Dona Euzébia, Processo Licitatório n. 31/2021, participaram apenas ela e a empresa STE Drogaria Ltda., tendo a denunciante se sagrado vencedora dos itens 1 e 2 do objeto licitado, por ter apresentado menor desconto sobre a tabela de preços de medicamentos da Anvisa.

Informou, ainda, que a STE Drogaria Ltda. manifestou a intenção de recorrer, conforme peça n. 2, arquivo denominado “DOC 4 ATA DA SESSÃO”, tendo apresentado o recurso à peça n. 3, arquivo denominado “DOC 6 RECURSO DROGARIA STA TEREZINHA”, em que alegou que a Drogaria e Perfumaria Prata Ltda. apresentou apenas uma cópia da publicação de concessão da Autorização de Fornecimento perante a Anvisa.

Pontuou que, na ata da sessão, o pregoeiro não decidiu pela habilitação ou não dos participantes e questionou como a STE Drogaria Ltda. teria prontamente manifestado sua intenção de recurso, já que não havia decisão a ser atacada. Explicou, ainda, que a denunciante solicitou posteriormente a juntada aos autos do Certificado de Escrituração Digital, para que quaisquer dúvidas suscitadas pudessem ser eliminadas de plano pelos membros da CPL da Prefeitura de Dona Euzébia.

Afirmou que a tese sustentada pela STE Drogaria Ltda. em seu recurso não se sustenta, tendo em vista que toda a documentação solicitada no edital foi plenamente apresentada, inclusive no que se refere à comprovação de sua autorização publicada no Diário Oficial da União, não constando no edital do Pregão nenhuma especificação objetiva da forma, conteúdo ou de onde deveria ser obtida a certidão que comprova a autorização da Anvisa para venda de medicamentos.

Ressaltou, ademais, que a comprovação apresentada por ela, qual seja, a página do Diário Oficial da União na qual consta a autorização da Anvisa à Drogaria e Perfumaria Prata Ltda. para comercializar produtos controlados, ainda contém o número do Processo 25351.721690/2013-1, bem como o número da autorização AUTORIZ/MS 7.06382.6 e que o pregoeiro teria decidido de forma tendenciosa, já que o documento apresentado pela STE Drogaria Ltda. para comprovação do atendimento da mesma exigência teria sido apenas um documento que certifica a transmissão de XML para a Anvisa.

A Unidade Técnica, em análise inicial à peça n. 19, verificou que, a respeito do procedimento de obtenção da Autorização de Funcionamento - AFE (permissão para que farmácias ou drogarias exerçam as atividades sob regime de vigilância sanitária) ou da Autorização Especial - AE (permissão para o exercício da atividade de manipulação das substâncias sujeitas a controle especial, bem como dos medicamentos que as contenham), consta no *site* da Anvisa a informação de que a publicação da AFE e da AE é feita no Diário Oficial da União, sendo suficiente para comprovar a concessão dada pela Anvisa, dispensando a emissão posterior de quaisquer documentos que impliquem a repetição do ato.

Destacou, ainda, o conteúdo do art. 4º da Resolução n. 17/2013 da Anvisa, que dispõe que o ato administrativo de concessão da Autorização de Funcionamento de Empresa – AFE ou da Autorização Especial – AE somente produzirá efeitos a partir da sua publicação no Diário

Oficial da União, bem como da Lei n. 13.043/2014, na qual se extinguiu a obrigatoriedade de renovação anual da AFE e da AE perante a Anvisa.

O Sr. Marcelo Ferreira Souza, pregoeiro, em sua defesa à peça n. 31, argumentou que, na fase de habilitação, a denunciante apresentou uma página do DOU que não continha informações suficientes para que fosse possível apurar se ela cumpria à exigência de possuir autorização da Anvisa, contida no item 17.12 do edital, nem se tal autorização estaria válida.

Sustentou que não poderia ser exigido dele e da sua equipe de apoio que tivessem conhecimento técnico e conhecimento acerca das normas emitidas pela Anvisa para concluírem que a publicação no DOU encaminhada pela denunciante se tratava da autorização exigida pelo edital e nem que a autorização ainda estava vigente, fato que a denunciante deveria comprovar.

Ademais, alegou que a Anvisa, em seu *site*, esclarece que as autorizações devem ser periodicamente consultadas por ocasião das inspeções, visando verificar se continuam válidas, informação que a publicação no DOU não traz, bem como que, na condição de pregoeiro, quis resguardar o ente municipal, evitando eventual aquisição de medicamentos de estabelecimento não autorizado pela autoridade sanitária.

Já o Sr. Manoel Franklin Rodrigues, prefeito de Dona Euzébia à época, alegou a ausência de responsabilidade, por ser “humanamente impossível a um prefeito se inteirar de todas as questões que envolvem a administração de um município, razão pela qual se cerca de uma equipe que lhe dá, em tese, suporte para a formalização dos atos e procedimentos necessários à gestão pública”, bem como que não detém conhecimento técnico-científico para atuar em todos os setores da Administração Pública.

A 3ª CFM, em reexame à peça n. 33, entendeu que as alegações apresentadas pelos defendentes não apresentaram nenhum fato novo capaz de ilidir a irregularidade, uma vez que restou comprovado que a empresa denunciante cumpriu o subitem 17.12 do edital, já que apresentou a publicação da autorização da Anvisa no DOU, bem como o Certificado de Escrituração Digital, gerado pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados – SNGPC, atestando que desde 10/3/2008 a empresa está habilitada a realizar a escrituração de produtos e substâncias sujeitos a controle especial por meio do SNGPC.

Registrou, ainda, que o número da Autorização de Funcionamento constante no Certificado de Escrituração Digital (7.06.382-6) coincide com o número constante na publicação na autorização publicada no DOU.

Além disso, entendeu que a responsabilidade do prefeito se fundamenta unicamente na constatação de ofensa ao princípio da legalidade, na medida em que foram verificadas irregularidades no procedimento licitatório analisado, podendo o prefeito ser responsabilizado com fundamento nas culpas *in eligendo* e *in vigilando*.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 35, concluiu pela irregularidade da inabilitação da empresa Drogaria e Perfumaria Prata Ltda. no Pregão Presencial n. 6/2021, tendo em vista que a publicação da Autorização de Funcionamento ou Autorização Especial no DOU é o comprovante da concessão feita pela Anvisa à empresa licitante, não sendo, portanto, suficiente para justificar a inabilitação da denunciante. Entendeu que, ao inabilitar a empresa Drogaria e Perfumaria Prata Ltda., em resposta ao recurso administrativo oferecido pela STE Drogaria Ltda., o pregoeiro agiu de forma a dar efetividade ao ato doloso da empresa recorrente, inviabilizando, dessa forma, a contratação da proposta mais vantajosa pela Administração Municipal. Opinou, portanto, que o procedimento licitatório que deu origem à Ata de Registro de Preços deveria ser declarado nulo, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de dano ao erário decorrente de lucro ilegítimo que possa ser auferido pela STE Drogaria Ltda. em um futuro fornecimento de medicamentos.

Compulsando os autos, verifiquei que a redação do item 17.12 do edital do Procedimento Licitatório n. 31/2021, Pregão Presencial n. 6/2021, à peça n. 2, arquivo denominado “DOC 1 – EDITAL”, possui a seguinte redação:

17. Todas as participantes deverão apresentar dentro do Envelope nº 02, os documentos específicos para a participação neste Pregão, devendo ser entregues de preferência, numerados sequencialmente, e na ordem a seguir, a fim de permitir maior rapidez na conferência e exame correspondentes:

[...]

17.12 - Autorização da Agencia Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) - Autorização para comercializar produtos controlados;

Verifiquei, ainda, à peça n. 3, arquivo denominado “DOC 7 DOCUMENTAÇÃO DROGARIA PRATA”, pág. 11, que, de fato, a empresa Drogaria e Perfumaria Prata Ltda. encaminhou, juntamente com o restante de sua documentação, a página do Diário Oficial da União de 17/3/2014 contendo a concessão, pela Anvisa à mencionada empresa, de autorização para comercialização de medicamentos, inclusive os sujeitos a controle especial, bem como o número do processo (25351.721690/2013-16) e da autorização (AUTORIZ/MS: 7.06382.6).

Contudo, a empresa foi inabilitada pelo pregoeiro, Sr. Marcelo Ferreira Souza, sob a justificativa de não ter atendido ao disposto no item 17.12 do edital, tendo em vista que apresentou apenas extrato de publicação de ato no Diário Oficial da União e que o documento apresentado pela empresa posteriormente não pôde ter sua autenticidade verificada por sua equipe de apoio.

Conforme apontado pela 3ª CFM, no relatório técnico à peça n. 19, a RDC n. 16/2014 da Anvisa define as autorizações emitidas pelo órgão para comercialização de medicamento da seguinte forma:

Art. 2º Para efeitos desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

[...]

II - Autorização de Funcionamento (AFE): ato de competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, contendo autorização para o funcionamento de empresas ou estabelecimentos, instituições e órgãos, concedido mediante o cumprimento dos requisitos técnicos e administrativos constantes desta Resolução;

III - Autorização Especial (AE): ato de competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária que autoriza o exercício de atividades que envolvem insumos farmacêuticos, medicamentos e substâncias sujeitas a controle especial, bem como o cultivo de plantas que possam originar substâncias sujeitas a controle especial, mediante comprovação de requisitos técnicos e administrativos específicos, constantes desta Resolução;

De fato, o mesmo ato normativo dispõe, ainda, em seu art. 11, que o ato administrativo público de concessão, cancelamento, alteração e retificação de publicação de AFE e AE somente produzirá efeitos a partir de sua publicação no Diário Oficial da União – DOU. Ainda, consta no *site*¹ da Anvisa que a publicação da AFE e da AE no DOU é suficiente para comprovar a autorização dada pela Anvisa, dispensando a emissão posterior de quaisquer documentos que impliquem a repetição do ato, tais como certidões, declarações, entre outros.

¹ <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/sectorregulado/regularizacao/farmacias-e-drogarias/autorizacao-de-funcionamento-afe-ou-autorizacao-especial-ae/solicitacao-de-afe-ou-ae/solicitacao-de-afe-farmacias-e-drogarias>
Acesso em: 22/8/2025.

Ademais, quanto à vigência das referidas autorizações, o mesmo *site* informa que a Lei n. 13.043/2013 extinguiu a obrigatoriedade de renovação anual da Autorização de Funcionamento e da Autorização Especial perante a Anvisa para todas as empresas, incluindo farmácias e drogarias.

A denunciante informou, ainda, que, além de ter apresentado o extrato da publicação da autorização no DOU, apresentou, posteriormente, o Certificado de Escrituração Digital, datado de 16/4/2021, gerado pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados – SNGPC, à peça n. 2, arquivo denominado “DOC 5 INFORMAÇÃO DROGARIA PRATA”, no qual consta a informação de que a empresa Drogaria e Perfumaria Prata Ltda. possui a Autorização de Funcionamento n. 7.06.382-6.

Outrossim, o subitem 17.12 do edital não especifica de que forma a licitante deveria apresentar a comprovação de que possui a autorização da Anvisa para comercialização de produtos controlados, somente exigindo que a empresa apresente tal autorização.

Dessa forma, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, entendo que a documentação apresentada pela denunciante na sessão do pregão e em momento posterior, no caso o Certificado de Escrituração Digital, à peça n. 2, arquivos denominados “DOC 5 INFORMAÇÃO DROGARIA PRATA” e “DOC 7 DOCUMENTAÇÃO DROGARIA PRATA”, seria suficiente para comprovar o cumprimento da exigência do item 17.12 do edital.

Assim, entendo que a inabilitação da empresa Drogaria e Perfumaria Prata Ltda. pelo pregoeiro foi irregular, pois foi comprovada, de forma suficiente, a devida autorização, revelando-se, portanto, desarrazoada e desproporcional a inabilitação, bem como revestida de formalismo excessivo.

Contudo, entendo que o Sr. Manoel Franklin Rodrigues, então prefeito de Dona Euzébia, não praticou conduta com dolo ou erro grosseiro, na linha do entendimento que vem sendo adotado por esta Corte e consoante o disposto no art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - Lindb, o que afasta sua responsabilização, uma vez que o cargo que ocupa possui atribuições eminentemente políticas, não envolvendo questões técnicas de procedimentos licitatórios, como o exame da conformidade da documentação de habilitação relacionada à autorização emitida pela Anvisa para comercialização de medicamentos controlados.

Não obstante, entendo que o Sr. Marcelo Ferreira Souza, pregoeiro, cometeu erro grosseiro em sua conduta, nos termos do art. 28 da Lindb, haja vista ter inabilitado a licitante mediante desconsideração de documentação idônea e apresentada oportunamente, hábil a comprovar autorização da Anvisa para comercialização de medicamentos controlados.

Importante registrar também que o edital não previa qual seria a documentação necessária a ser apresentada no certame, o que indica o excesso de formalismo empregado na decisão de inabilitação, que entendo ter sido tomada de forma desarrazoada e desproporcional, restringindo a competitividade e colocando em risco a obtenção da desejável vantajosidade à Administração. Assim, aplico multa individual de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Marcelo Ferreira Souza, pregoeiro e signatário da decisão que inabilitou a denunciante.

Além disso, recomendo ao atual prefeito e ao controlador interno municipal que orientem os responsáveis pelos processos licitatórios a avaliar detidamente a documentação comprobatória encaminhada pelas licitantes, de modo a verificar, de forma assertiva, o atendimento às exigências editalícias.

Noutro giro, com a devida vênia, quanto ao requerimento do Ministério Público de Contas no sentido de se declarar nulo o procedimento licitatório que deu origem à Ata de Registro de Preços n. 11/2021, bem como a própria ata, diante da possibilidade de ocorrência de dano ao

erário, entendendo que tal medida seria inócua neste momento, tendo em vista que a mencionada ata foi assinada em 24 de maio de 2021, com validade de 12 meses, a contar de sua assinatura, conforme peça n. 14, arquivo denominado “PL – 032-2021 – fls. 85 a 144_compressed”, págs. 1 a 4, razão pela qual indefiro o requerimento.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo procedente o apontamento de irregularidade da denúncia formulada em face do Processo Licitatório n. 31/2021, Pregão Presencial para Registro de Preço n. 6/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Dona Euzébia, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Aplico multa individual no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) ao Sr. Marcelo Ferreira Souza, pregoeiro, responsável por inabilitar indevidamente a empresa denunciante.

Recomendo ao atual prefeito de Dona Euzébia e ao controlador interno municipal que orientem os responsáveis pelos processos licitatórios a avaliar detidamente a documentação comprobatória encaminhada pelas licitantes, de modo a verificar, de forma assertiva, o atendimento às exigências editalícias.

Intimem-se a denunciante, os responsáveis, o atual prefeito de Dona Euzébia e o controlador interno municipal, por meio eletrônico e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno desta Corte.

bm/rp

