

PARECER JURÍDICO

Licitação – Pregão Eletrônico – Aquisição de Medicamentos. Impugnação ao edital – Emissão de parecer jurídico conclusivo sobre a impugnação – Indeferimento.

Consulta-nos o município de Álvaro de Carvalho sobre a impugnação interposta pela empresa Nunesfarma Produtos Farmaceuticos Ltda., contra o edital do Pregão Eletrônico 07/2025, que tem como objeto a aquisição de medicamentos.

Insurge-se a impugnante contra a aglutinação do objeto em lotes, requerendo que o critério de julgamento seja o de menor preço por item ao invés de menor preço por lote definido no edital.

Sem delongas.

Por aplicação subsidiária do Parágrafo Único do artigo 168, bem como do inciso II do artigo 169 da Lei 14.133/2021, o Pregoeiro pode contar com o assessoramento jurídico para dirimir dúvidas e subsidiar suas decisões, sendo o assessoramento jurídico uma importante ferramenta do Pregoeiro, do Agente de Contratações e da autoridade superior para embasar seus atos.

No caso em análise, a impugnante aparentemente não teve o cuidado de ler o conteúdo do ETP – Estudo Técnico Preliminar, que em seu item 8 trouxe robusta justificativa para a escolha do critério de julgamento por lotes.

O referido ETP foi firmado pelo Secretário Municipal da Saúde, responsável pela pasta que possui sólidos conhecimentos na área do objeto da licitação, e, que será o responsável não só pela aquisição, bem como pela destinação dos medicamentos, de acordo com as reais necessidades dos usuários do SUS.

Sendo assim, há nos autos, mais precisamente no ETP, justificativa técnica, emitida pelo setor responsável, qual seja a Secretaria Municipal da Saúde, que dá conta dos motivos pelos quais a licitação teve seu critério de julgamento definido como de menor preço por lote, sendo a escolha tecnicamente fundamentada, senão vejamos:

8. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO

A Administração Pública fez uma opção legítima por determinada forma de aquisição dos medicamentos, suplementos alimentares e fraldas descartáveis. A opção feita – registro de preços por lote – é legalmente aceita, segundo Art 40, § 2º, I da Lei Federal nº 14.133/2021.

A jurisprudência também admite, desde que adequadamente justificado.

Quanto ao Sistema de Registro de Preço, a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, “no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente”, relacionando diversos julgados que consolidaram tal entendimento – TCU, Acórdão nº 1.347/2018.

Os Lotes/Grupos de itens são compostos por itens agrupados em decorrência de sua similitude, de sua aplicabilidade ou de condições comerciais semelhantes existentes entre eles. Todavia a aglutinação em lotes vislumbra ainda a obtenção de ganho em economia de escala.

- Redução dos custos de administração do processo licitatório: Quando se faz um pregão por lote, há uma redução no número de itens que precisam ser licitados, o que diminui também o tempo e o dinheiro gasto pela administração pública para conduzir o processo, reduzindo o tempo empregado para a realização do certame.

- Reduz-se, ainda, o custo do processo por evitar que uma parte dos medicamentos acabe como item deserto, por não despertar interesse (seja pelo preço unitário baixo, seja pela quantidade) obrigando o Município a reabrir os itens com preço acima da pesquisa de mercado ou até mesmo através de dispensa de licitação, encarecendo o valor final do produto.

- Agilidade na entrega dos produtos: Quando se faz um pregão por lote, é possível fazer um contrato único com o fornecedor, o que facilita a programação e a entrega dos Medicamentos, agilizando todo o processo de compra e distribuição.

- Maior competitividade: A bem da verdade, na prática diária da Municipalidade, verifica-se que a disputa por lote atrai um número maior de fornecedores, já que a negociação envolve um volume maior de medicamentos, o que aumenta a competitividade e traz preços globais mais vantajosos para a administração pública.

- Previsão de Quantitativos: os quantitativos previstos são o máximo que a Prefeitura poderá adquirir durante a vigência da ata, o que equivale a dizer que, quando realizada por item, o participante pode ganhar a licitação daquele item e entregar um quantitativo bem menor que o previsto, o que não traz segurança na sua participação, com a prevalência de itens desertos, pois o quantitativo mínimo não é viável para o armazenamento, logística, entrega e contratação de mão de obra pelo fornecedor.

Juridicamente, de fato existe a previsibilidade legal de licitação dividida em lotes, conforme consta expressamente do inciso I do §2º do Artigo 40 da Lei 14.133/2021, sendo que a viabilidade ou não da divisão em lotes deve ser feita pelo agente ou setor técnico competente, como no caso, a Secretaria Municipal da Saúde, com base em elementos técnicos, como consta expressamente e fundamentadamente no ETP, razão pela qual a escolha se mostra juridicamente viável, pois tecnicamente justificada.

A Administração fundamentou adequadamente no Estudo Técnico Preliminar (ETP) que a opção pelo julgamento por lote decorre de critérios técnicos, operacionais, econômicos e administrativos, especialmente visando:

Economia de escala, obtendo melhores preços pela concentração de demanda; Racionalização dos processos administrativos, com redução de custos operacionais, número de contratos, gestão logística e de fiscalização; Agilidade na entrega dos produtos, uma vez que contratos pulverizados por itens dificultam a gestão, especialmente em demandas emergenciais da área da saúde; Evitar frustração de itens desertos ou fracassados, que são recorrentes em aquisições por item, levando a contratações diretas (dispensa de licitação) por preços superiores; Garantia de segurança jurídica na execução do contrato, especialmente no modelo de Registro de Preços, em que a previsão de lotes assegura melhor planejamento dos fornecedores e da Administração.

Embora a regra geral seja a adjudicação por item, a própria jurisprudência admite exceções quando técnica e devidamente motivadas, como é o caso presente.

O Acórdão 1.214/2013 – Plenário – TCU admite que o critério por lote é válido quando os itens possuem afinidade técnica, operacional, logística ou quando se busca ganho em economia de escala, desde que haja justificativa concreta:

21. Trata-se de dispositivo que não traz uma regra absoluta pelo parcelamento ou não do objeto. Há que se avaliar, para cada tipo de contratação, se o parcelamento é benéfico ou não para a administração, sob os pontos de vista técnico e econômico.

No presente caso, a Administração demonstrou, com robustez, que o modelo por lote não apenas é mais eficiente, como também evita cenários comuns de fracasso parcial de itens, bem como onerações futuras decorrentes de contratações diretas emergenciais, típicas do segmento de medicamentos e insumos de saúde.

Por outro lado, em uma análise de risco e precedentes práticos, a experiência administrativa pregressa demonstra que em aquisições por item, especialmente no segmento de medicamentos e suplementos, é alta a ocorrência de: Itens desertos (se proposta válida), Preços unitários elevados em itens específicos, justamente pela ausência de competitividade no item isolado; Dificuldade na gestão logística, com múltiplos fornecedores para uma mesma linha de atendimento, acarretando risco ao abastecimento das unidades de saúde.

Por outro lado, processos realizados com critérios por lote apresentaram: Maior competitividade no conjunto global; Redução de custos administrativos, operacionais e logísticos; Cumprimento integral das obrigações pelos fornecedores, devido à viabilidade econômica proporcionada pela contratação conjunta.

De outra banda, cremos que o agrupamento dos itens não afronta os princípios da competitividade nem da isonomia, na medida em que o mercado de medicamentos e insumos é amplamente formado por empresas que operam com mix variado de produtos, sendo prática habitual do setor atender a demandas compostas.

A adoção de lotes não é um obstáculo à competitividade, ao contrário: é medida que promove segurança na entrega, eficiência na gestão pública, e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Face a exposto, com fundamento jurídico no inciso I do §2º do Artigo 40 da Lei 14.133/2021, e, com alicerce na justificativa técnica da Secretaria Municipal da Saúde, constante do ETP, motivado nos princípios da vantajosidade, economicidade, eficiência, eficácia, proporcionalidade e planejamento, opino conclusivamente pelo **INDEFERIMENTO** da impugnação e manutenção da redação do edital.

É o parecer.

Álvaro de Carvalho, 16 de junho de 2025.

Carlos Alberto Mariano