



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA**  
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

**RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº034/2022**

**PROCESSO ADM. Nº2022.02.09.0012/2022**

**OBJETO:** Seleção da proposta mais vantajosa visando o REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual Contratação de pessoa(s) jurídica(s) para fornecimento de medicamentos, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Anajatuba -MA.

**IMPUGNANTE:** NUNESFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA, CNPJ nº75.014.167/0001-00.

**I-DOS FATOS**

A Prefeitura Municipal de Anajatuba, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, instaurou procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico visando a Seleção da proposta mais vantajosa visando o REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual Contratação de pessoa(s) jurídica(s) para fornecimento de medicamentos, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Anajatuba -MA.

A empresa impugnante requer o conhecimento e deferimento do pedido de impugnação para retificação do edital, alegando ilegalidade em alguns pontos, conforme demonstrado.

**II- DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO**

De início, cumpre salientar que todo o procedimento licitatório em questão rege-se pelo Edital do Pregão nº034/2022 e pela Lei Federal Nº10.520/02, Decreto Federal Nº10.024/19, regulamentada pelo Decreto Municipal nº023/2021 e nº029/2021, e no que couber a LEI Nº8.666/93 E SUAS ALTERAÇÕES E DEMAIS LEGISLAÇÕES PERTINENTES. Assim, em obediência à legislação e às normas regulamentares do referido procedimento licitatório, reconheço a impugnação e passo a analisar.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

### II.I Do Critério de julgamento “menor preço do lote” em detrimento do julgamento “menor preço do item”.

Analisando a impugnação interposta pela empresa, convém destacar, inicialmente, que as exigências editalícias foram pautadas em estrita conformidade com a legislação vigente, não configurando qualquer ato ilegal ou mesmo restritivo, como restará demonstrado pelos fundamentos a seguir expostos. Registra-se que o presente Edital foi elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde e aprovado pelo setor Jurídico do Órgão, nos termos do artigo 38 da Lei nº 8.666/93.

Cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Sob a luz da Legislação aplicável e do Edital, passamos a analisar os argumentos apresentados, conforme segue:

Inicialmente, importa esclarecer que o critério de julgamento “MENOR PREÇO POR LOTE” foi escolhido pela Administração, tendo em vista que a aquisição de itens agrupados acaba, sem prejudicar a competitividade, por trazer economia de escala que beneficia, naturalmente, a Administração Pública.

Existem várias jurisprudências a esse respeito, em sua grande maioria, todas defendem o fracionamento da aquisição, desde que não se tenha a perda da economia de escala. Para tanto é que a Administração optou por separar as aquisições por lotes com itens muito semelhantes entre si para que todas as empresas possam participar do certame. Conforme o Min. Benjamin Zyler:

*“Na forma do art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala.*

*[...] Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha a ocasionar perda de economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública.” (Decisão nº 348/1999, Plenário, rel. IU/n. Benjamin Zymler) (grifei)*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

Frisa-se que o referido julgamento fundamenta-se nos princípios da legalidade e da eficiência consagrados no caput do artigo 37 da Carta Magna, afastando, desde já eventual balda de ilegalidade da exigência, posto estar expressamente previstos tais princípios, como não poderia deixar de ser, no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, citado pela empresa impugnante.

Quanto à solicitação de separação dos itens tais alegações, contudo, não procedem, visto que os itens dos lotes podem ser encontrados facilmente no comércio, em uma mesma empresa. Neste sentido buscou-se preservar a competitividade do certame, aliado com a economia de escala, assegurando a responsabilidade contratual e o princípio da padronização. Através do agrupamento dos itens é possível tornar o processo mais célere e menos dispendioso para a Administração.

Ademais, nota-se que os lotes foram separados de acordo com as características dos produtos. Portanto, não há que se falar em complexidade dos itens e ou diversidade de objetos, uma vez que, a realidade do mercado afeto à presente licitação não refletem essa suposta dificuldade.

Por tais razões, e somando-se o fato de que não se mostraria viável, no presente caso, a licitação sob o critério "menor preço por item" para centenas de itens, ressalvado o caráter de discricionariedade da Administração, julga-se perfeita a realização do certame sob o referido critério (menor preço por lote), não havendo que se falar, portanto, em alteração nesse sentido.

Sabe-se que a orientação do TCU, expressa na Súmula nº. 247, diz ser:

*"[...] obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade". (grife nosso)*

Sobre esse tema, encontra-se no Acórdão no 5134/2014 — TCU — 2a Câmara, nas palavras do relator Ministro Sr. José Jorge:

*"19. Julgo oportuno trazer à colação o entendimento consubstanciado no Voto condutor do Acórdão 5260/20J 1 — 1ª Câmara.*



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

“5. A representante mencionou, como reforço à sua pretensão, a Súmula-TCU n° 247, que diz acerca da obrigatoriedade da adjudicação por itens. A atenta leitura da Súmula, contudo, demonstra que a adjudicação ‘por itens’, nela defendida, está posta como contraponto à adjudicação ‘por preço global’. O que pretendeu, então, estabelecer a Súmula-TCU n° 247, foi consolidar o entendimento prevalecente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes, tanto assim que eles sequer foram mencionados.

6. Nessa esteira, não se pode pretender **conferir interpretação** à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da **economicidade**. No caso concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 5 Atas de Registro de Preços, conforme informou o proponente.

7. Assim, e **considerando que os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza, não vislumbro qualquer irregularidade.** (grifo nosso). (grifo do original)

E continua:

“20. Nesse sentido, já tive oportunidade de manifestar minha concordância com o entendimento firmado no acórdão citado acima. Por ocasião do acórdão 2796/2013 — Plenário, de minha relatoria, deixei consignado no Voto condutor que: ‘Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula n° 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala”.

21. Não vejo, portanto, a alegada afronta à jurisprudência do Tribunal. A interpretação da Súmula/TCU 247 não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. A partir de uma interpretação sistêmica, há de se entender itens, lotes e grupos”(grifei)



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

No caso em tela, trata-se de objetos similares, complementares, do mesmo conjunto, utilizado para o mesmo fim, isto quando não evidenciado o mesmo modelo alterando-se apenas algumas características.

Ademais, registra-se que a Secretaria Requisitante apresentou justificativa pela adoção do critério de julgamento “MENOR PREÇO POR LOTE”, conforme consta em anexo do Termo de Referência, o qual passamos a transcrever:

### “JUSTIFICATIVA PARA A DIVISÃO EM LOTES

1.1. A modalidade da licitação para esta contratação será PREGÃO ELETRÔNICO, de acordo com a Lei 10.520/2002 e 8.666/1993 e demais legislações aplicáveis, e o critério de julgamento será o de MENOR PREÇO DO LOTE, justificando pelo gerenciamento centralizado do objeto do ponto de vista técnico e econômico, inclusive evitando eventual interferência entre os futuros contratos e a complexidade de administrar inúmeros contratos de um mesmo segmento. Além de que o critério de julgamento adotado resguarda a economia de escala e considerando também os valores irrisórios de alguns dos itens.

1.2. Esta Administração Municipal, busca sempre confeccionar editais com base nas solicitações elaboradas pelas Secretarias e Fundos Municipais, que são diretamente responsáveis pela gerência das compras, as quais devem definir de maneira precisa o que realmente contempla o interesse público, verificando-se ainda sua conformidade com os ditames legais. Os editais devem sempre buscar a proposta mais vantajosa e evitar a redução do universo de participantes do procedimento licitatório, preservando, portanto, o referido interesse público.

1.3. Ocorre que, se por um lado, a Administração não pode restringir em demasia o objeto a ser contratado sob pena de frustrar a competitividade, por outro, não podemos definir o objeto de forma excessivamente ampla, podendo, neste caso, os critérios para julgamento das propostas falecerem, em virtude da própria administração admitir propostas díspares, inclusive as que não satisfazem ao interesse público.

1.4. Assim podemos concluir que a definição do objeto da licitação pública e as suas especificidades são discricionárias, competindo ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante a aquisição.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

1.5. No presente caso, a Administração, lançando-se do poder discricionário que tem, permitiu que para o certame exista um vencedor para cada lote, contendo os itens agrupados. Não entendemos que o agrupamento de diversos itens em um lote irá comprometer a competitividade do procedimento. Acreditamos inclusive que tal agrupamento irá resultar em considerável ampliação da competitividade, pois os valores se tornarão mais atraentes aos proponentes, devendo assim aumentar a probabilidade de que a Administração venha a celebrar contratos mais vantajosos, tendo em vista que ela receberá mais propostas, beneficiando a eficiência dos contratos administrativos.

1.6. A Administração, com essa decisão justificada, visa aumentar o desconto oferecido pelas empresas licitantes devido ao ganho de escala no fornecimento de todos os produtos licitados, bem como facilitar e otimizar a gestão dos futuros contratos, pois caso os itens sejam divididos entre vários licitantes, qualquer atraso por parte de qualquer um deles poderá comprometer todo o planejamento desta Administração Municipal.

1.7. Ressalta-se que no agrupamento dos produtos desta licitação (FARMACIA BASICA, HIPERDIA/DIABETES, PSICOTRÓPICOS INJETAVEIS, MEDICAMENTOS INJETÁVEIS, PSICÓTRÓPICOS, etc), procuramos dividir os lotes agrupando de acordo com a similaridade dos itens.

1.8. Por todo o exposto, esta Secretaria Municipal de Saúde optou-se por adotar um pregão do tipo MENOR PREÇO POR LOTE, ao invés de um pregão com base no menor preço por item, por entender que a contratação dessa forma será mais conveniente, aumentará a uniformidade dos valores e reduzirá os riscos de conflitos. Além disso, mesmo em se tratando de licitação por menor preço por lote, os valores por item ainda deverão ser levados em consideração e verificada sua coerência com mercado, evitando distorções nos valores para cada item em vistas a realidade mercadológicas.

1.9. Por fim, fica claro que há plena justificativa para a composição do certame em LOTES, sendo ratificado que os itens agrupados nos lotes possuem a mesma natureza, que há um elevado quantitativo de empresas brasileiras que encontra-se aptas ao pleno atendimento ao processo licitatório e que o formato de LOTES é mais vantajoso para a Administração Municipal, atendendo inclusive o princípio da celeridade processual, uma vez que esta licitação





## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

possui 248 itens, o que prejudicaria a celeridade da contratação, caso o procedimento fosse julgado item por item, justificando-se ainda que esta secretaria municipal tem urgência na aquisição de muitos produtos desta licitação.”

Assim sendo, resta evidenciada a inviabilidade técnica do fracionamento em itens, o qual implicaria ofensa à praticidade e eficiência administrativa.

Além disso, se fosse adotado o tipo “menor preço por item”, fracionando os itens dos lotes, conforme solicitado pela Impugnante, sobreviria perda de economia de escala, uma vez que os produtos, registrados individualmente, seriam mais elevados em relação à cotação feita por lote, já que as empresas incluiriam, nas suas respectivas propostas, os custos com logística, uma vez que, na sessão do certame licitatório, poderiam ser vitoriosas em apenas 01 item.

Assim, no tipo de licitação “menor preço por item”, muitas empresas poderiam ser declaradas vencedoras no certame, o que poderia encarecer consideravelmente o custo de logística em relação ao tipo “menor preço por lote”. Logo, no caso de agrupamento em lote dos itens correspondentes, os produtos assumem preços menores, pois o custo da logística é diluído entre os vários itens constantes do mesmo lote.

Ademais, a excessiva divisão do objeto, configurada se adotasse o tipo “menor preço por item”, além de prejudicar o conjunto da licitação, certamente contribuiria para tornar mais dispendiosa a contratação, implicando perda de economia de escala.

O ilustre mestre Marçal Justen Filho, em relação ao fracionamento das aquisições tem a dizer que:

*“... Esse fracionamento somente se admite quando acarretar vantagem efetiva para a Administração, tendo em vista a economia de escala. Se a redução das quantidades acarretar a elevação do preço unitário e se o fracionamento provocar a elevação dos dispêndios globais, haverá impedimento a tanto.” (MARÇAL JUSTEN FILHO, “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 11ª ed., São Paulo: Dialética, ano 2010, pág. 190).(grifei)*

Com efeito, preservar a competitividade e preços vantajosos constitui importante norte nas licitações realizadas pela Administração. Por conseguinte, verificase que o agrupamento dos itens, na forma com que foi realizado, não prejudicou a competitividade no presente caso, já que inúmeros estabelecimentos comerciais



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

fornecem todos os itens que compõem os Lotes, sendo ainda certo que o agrupamento poderá promover a desejada economia de escala.

Ou seja, não faz sentido exigir que a Administração modifique o critério de julgamento do pregão e arque com um custo maior em sua aquisição apenas para satisfazer interesses particulares, ou seja, da empresa impetrante em detrimento ao princípio da economicidade conforme análise dos doutrinadores adiante transcritos:

*A jusdoutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a seu turno, consagra a tese de que o controle da economicidade envolve "questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. "Direito Administrativo").*

*O professor Régis Fernandes de Oliveira nos ensina que a economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para fazer a despesa e se ela se fez com modicidade, dentro da equação custo-benefício. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Manual de direito financeiro).*

Desta feita, não faz sentido a argumentação da inexistência de competitividade no certame, haja vista que as mais diversas marcas dos produtos em geral possuem vários revendedores no Brasil, possibilitando à Administração Pública a seleção de proposta mais favorável.

Não é demais destacar a discricionariedade da Administração. Nesse diapasão, há julgados que foram colacionados pelo Responsável que trabalham a questão da discricionariedade do administrador neste ponto, ou seja, a administração teria poder de decidir se para ela é mais vantajoso o fracionamento ou não do objeto.

Portanto, não assiste razão a Impugnante quanto a alegação de que o Edital deveria seguir o critério de julgamento de MENOR PREÇO POR ITEM.

Por fim, não restou comprovada nenhuma ilegalidade que possa prejudicar o processo, que guarda integral obediência aos princípios Fundamentais da Administração Pública bem como aos princípios das licitações e contratos públicos, se pautando pelo interesse público a ser atendido.

Dessa forma, não vemos, salvo melhor juízo necessidade de alterar o edital por esse motivo.

### II.II Da nomenclatura do LOTE VII e itens 28 e 29.





## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

Com relação ao Lote VII e nomenclatura dos itens 28 e 29 do referido lote, conforme manifestação técnica nº0001/2023, proferida pela área demandante foi esclarecido o seguinte:

De acordo com mais recentes estudos, com participação da Anvisa e de Segmentos da área da medicina, apontam a ineficácia dos medicamentos “AZITROMICINA”, “HIDROXICLOROQUINA” e “IVERMECTINA”, no tratamento contra o vírus SARS-CoV-2., tal como podemos observar ao analisar o relatório da Anvisa sobre o tema, disponível no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/relatorio-sobre-os-500-dias-de-acoes-da-anvisa-no-enfrentamento-a-covid-19>>, informamos que tais medicamentos, ao serem adquiridos por meio da licitação, referente ao PE034/2022, que não será atrelados ao tratamento da COVID-19, mas sim adquiridos juntamente com os demais medicamentos da atenção básica, excluindo a HIDROXICLOROQUINA, visto que este é um medicamento para tratamento de malária e lúpus e que não há histórico de aquisição pelo município. Esclarecemos que o item em questão foi incluído na demanda solicitada por este setor, em 09/02/2022, á época e tratava apenas de registro de preços para uma futura e eventual contratação, caso houvesse necessidade.

Em relação ao medicamento Unizinco, este serve para dietas restritivas e inadequadas para adultos, sendo utilizado na redução da duração e gravidade dos episódios de diarreia infantil. Tal medicamento não é de exclusividade apenas do laboratório Nunesfarma nesh, sendo encontrado à venda a partir de outros fabricantes, a exemplo do laboratório Myralis, motivo pelo qual se mostra improcedente as alegações da impugnante.

Face ao exposto, sugerimos a substituição do termo “Medicamento COVID” no Lote VII, por “Farmácia Básica II” no edital para aquisição de medicamentos, bem como a retirada dos itens Hidroxicloroquina e Unizinco, uma vez que não a histórico de utilização neste município.

Conforme manifestação técnica não há falar em direcionamento dos itens 28 e 29 a uma única marca, motivo pelo qual o pedido de impugnação não tem fundamentação.

Por todo o exposto, o pregoeiro e sua equipe, opina pelo conhecimento do pedido de impugnação, para no mérito julgar improcedente, conforme descrito anteriormente, opinando pela retificação do instrumento convocatório somente quanto



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

a nomenclatura do lote VII e exclusão dos itens Hidroxicloroquina e Unizinco, conforme manifestação técnica.

### III- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cumpre salientarmos que as comissões de licitação e pregoeiros no juízo de suas competências devem sanar questões editalícias como as que foram apresentadas acima, afim de preservar o equilíbrio processual.

Devem, ainda, aplicar os princípios que regem a atividade administrativa, como o **princípio da razoabilidade**, de modo a não prejudicar licitantes em detrimento de exigências demasiadamente excessivas e rigorosas que possam ser equacionadas no curso da licitação visando o atendimento à necessidade pública.

Por isso, o pregoeiro reconhece a necessidade de proceder as modificações do edital naqueles pontos específicos mencionados.

Cabe mencionar, que a licitação na modalidade Pregão tem como objetivo imprimir celeridade e eficiência nas contratações públicas, condicionada aos princípios básicos estabelecidos no art. 4º do decreto nº 3.555/2000:

**Art. 4º** A licitação na modalidade de pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

**Parágrafo único.** As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Havendo choque entre uma simples regra editalícia e o princípio da razoabilidade, deve-se prestigiar a ampla competição e a possibilidade de efetivamente se atingir o menor preço, que são os principais objetivos em certames dessa natureza.

### IV -DECISÃO



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA  
CNPJ: 06.002.372/0001-33

Nestes termos, conforme fundamentado acima, decido negar PROVIMENTO à Impugnação apresentada contra o Edital, pelos motivos já mencionados.

Assim encaminho os autos para a autoridade superior, para retificação do instrumento convocatório modificado apenas naqueles pontos devidamente explicitados.

CIENTIFIQUE-SE a empresa impugnante e divulgue-se na internet, para dar maior conhecimento e propiciar ampla publicidade.

Anajatuba - MA, 16 de maio de 2023.

LUCAS  
RODRIGUES  
RAMOS:07135  
863380

Assinado de forma  
digital por LUCAS  
RODRIGUES  
RAMOS:07135863380  
Dados: 2023.05.16  
18:21:19 -03'00'

**LUCAS RODRIGUES RAMOS**  
Pregoeiro Municipal  
*Port. nº002/2023*