



Processo Nº 1013/2020

Pregão Eletrônico Nº 007/2020

Objeto: Registro de Preços para eventual e futura aquisição de medicamentos para uso no Hospital Municipal, pelo período de 12 (doze) meses, com entregas parceladas.

Trata-se de **pedido de impugnação** apresentado pelas empresas **ALTERMED MATERIAL MÉDICO HOSPITALAR LTDA** e **SOLUMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E PRODUTOS PARA SAÚDE LTDA**, contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 07/2020.

DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Ambas as impugnações deixaram de atender as exigências contidas no edital.

10.1 Até 3 (três) dias úteis anteriores da data fixada para o recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do Pregão.

(...)

10.1.3 Eventual impugnação deverá ser encaminhada através da plataforma da BNC – Bolsa Nacional de Compras.

Assim, as impugnações são intempestivas.

Muito embora, as impugnações estejam intempestivas, cabe a administração resguardar para que todos seus atos estejam dentro das normas que disciplinam a matéria, estando dentro do poder discricionário da administração a revisão de seus próprios atos.

Desta forma, passo a analisar a questão...

DA LICITAÇÃO POR ITEM OU LOTE

Quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de licitação deve verificar a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens/lotas, permitindo que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas.



O Tribunal de Contas da União recomenda que a licitação seja procedida por itens/lotos sempre que econômica e tecnicamente viável, cabendo a Administração, justificadamente, demonstrar a vantajosidade da opção feita.

Enfim, a licitação por itens ou lotos deve ser econômica e tecnicamente viável, ou seja, a divisão do objeto em vários itens/lotos não pode culminar na elevação do custo da contratação de forma global, nem tampouco afetar a integridade do objeto pretendido ou comprometer a perfeita execução do mesmo. Isso porque em determinadas situações a divisão do objeto pode desnaturá-lo ou mesmo mostrar-se mais gravosa para a Administração, fatos esses que devem ser verificados e justificados pela autoridade competente.

Colaciona-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria:

“3. O fracionamento das compras, obras e serviços, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 somente pode ocorrer com demonstração técnica e econômica de que tal opção é viável, bem como que enseja melhor atingir o interesse público, manifestado pela ampliação da concorrência.” (STJ. RMS 34.417/ES. Segunda Turma.)

Na licitação por lotes há o agrupamento de diversos itens que formarão o lote. Destaca-se que para a definição do lote a Administração deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para identificar os itens que o integrarão, pois os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si, observando-se, inclusive as regras de mercado para a comercialização dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária à disputa.

Por oportuno, cabe ressaltar entendimento da Corte de Contas, em relação a licitação na modalidade registro de preços, cujo julgamento é o menor preço por lote:

“Licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.

Em princípio, essa divisão só se justifica quando o lote ou grupo for constituído de vários itens para um só local ou ambiente. Por exemplo: compra de moveis, em que todos os itens constantes do lote ou grupo, destinados a um determinado ambiente, devem ser adquiridos de uma só empresa, de forma a manter idêntico estilo, modelo, design etc.”

(TCU. *Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 238-239.)

(TCU – Acórdão 2.695/2013 – Plenário) A adoção de critério de **adjudicação pelo menor preço global por lote em registro de preços é, em regra, incompatível com a aquisição futura por itens**, tendo em vista que alguns itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores. (grifamos)

(TCU – Acórdão 343/2014 – Plenário) - Nas licitações **por lote para registro de preços**, mediante adjudicação por menor preço global do lote, **deve-se vedar a possibilidade de aquisição individual de itens** registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço. (grifamos)

(TCU – Acórdão 757/2015 – Plenário) - (...) 9.3.2. **obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

MUNICÍPIO DE INTERESSE TURÍSTICO
ESTADO DE SÃO PAULO



participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens. (grifamos)

Diante disso, tem-se que a regra é a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lotes, bem como a demonstração da vantagem dessa, posto que neste último a competitividade acaba, de certa forma, sendo diminuída, já que impõe-se a um único licitante a cotação de preço global para todos os itens que compõem o lote.

As contratações da Administração devem pautar-se sempre pela vantajosidade.

Por oportuno, colaciona-se a orientação do Tribunal de Constas da União, no sentido de que a formação de grupos (lotes) deve ser precedida de forte justificativa:

“9.3.1. a opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993;

(...)

9.3.4. a pesquisa de mercado, prevista no art. 7º, do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, deverá se conformar às características do objeto a ser licitado, possíveis de impactar no preço pesquisado, a exemplo das quantidades a serem adquiridas, do agrupamento de produtos e do critério de regionalização dos lotes, definidos no Pregão SRP 96/2012;” (TCU. Acórdão 1592/2013. Plenário.)

“29. A jurisprudência desta Casa, consubstanciada na Súmula TCU 247, é pacífica no sentido de determinar a órgãos e entidades a adjudicação por itens específicos e não por lotes, compostos de diversos produtos ou serviços a serem adjudicados a um único fornecedor:

(...)

35. A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.

36. Essa modelagem torna-se potencialmente mais danosa ao erário na medida em que diversos outros órgãos e entidade podem aderir a uma ata cujos preços não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.

37. O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.

38. Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotes.

39. Vale lembrar, também, que o registro de preços tem por escopo exatamente promover o registro de preços de muitos itens, uma vez que é da própria essência do sistema permitir aquisições à medida que forem surgindo as necessidades da Administração.

40. Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

MUNICÍPIO DE INTERESSE TURÍSTICO
ESTADO DE SÃO PAULO



41. Repisando, na licitação por grupos/lotos, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas.

42. Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, vis à vis a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores." (grifou-se) (TCU. Acórdão 2.977/2012. Plenário.)

"1. É indevida a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados – incluindo o próprio gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas, caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes – para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote ou grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço na licitação. (grifei) (TCU. Acórdão 1.893/2017. Plenário)

De qualquer maneira, tem-se que é possível a realização da licitação com a adjudicação do objeto de forma global (lote único) ou agrupado em grupos ou lotes, desde que existente justificativa plausível e amparada por estudos e pesquisas realizados na fase interna da licitação, que demonstrem que essa é a opção mais vantajosa, do ponto de vista técnico e econômico.

Neste sentido, a seguinte deliberação do TCU - Tribunal de Contas da União:

(TCU – Acórdão 1.347/2018 – Plenário) - Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame. Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item.(grifei)

(TCU – Acórdão 1.893/2017 – Plenário) - É indevida a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados – incluindo o próprio gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas, caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes – para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote ou grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço na licitação. (grifamos)

Com base no exposto, fica claro que quando da licitação para registro de preços, se optar pela divisão dos itens em lotes, este deve ser precedido de justificativas plausíveis, de modo a não seja prejudicial a competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, fazendo constar dos autos do procedimento o estudo que demonstre a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento.

Podemos citar como exemplo, do qual perde-se a vantajosidade para a administração em certame cujo adjudicação seja feito pelo menor preço global/lote, a situação hipotética a seguir:



PREFEITURA MUNICIPAL DE
NAZARÉ PAULISTA

MUNICÍPIO DE INTERESSE TURÍSTICO
ESTADO DE SÃO PAULO



Lote 1

Item	Empresa A	Empresa B	Melhor Compra
1	R\$ 10,00	R\$ 8,00	R\$ 8,00 = Empresa B
2	R\$ 15,00	R\$ 13,00	R\$ 13,00 = Empresa B
3	R\$ 22,00	R\$ 25,00	R\$ 22,00 = Empresa A
Total	R\$ 47,00	R\$ 46,00	R\$ 43,00

No exemplo acima, levando em consideração ao critério de julgamento de menor preço por lote, a vencedora seria a "Empresa B" com total de R\$ 46,00. Porém, quando da aquisição de forma individual dos itens constantes do lote, caso viesse a adquirir os melhores preços ofertados por item, a administração teria um custo de R\$ 43,00. Sem contar que, no caso de registro de preços, a administração não precisa adquirir todos os itens pertencentes ao lote, podendo acarretar na aquisição de itens do qual o preço ofertado pela empresa vencedora, não tenha sido o menor preço na licitação.

Outro ponto também que deve se levar em consideração é que nos casos de lotes compostos de diversos itens, existe a possibilidade de determinada empresa se ver proibida de participar do certame por não possuir apenas um dos itens que compõe o lote.

No caso dos autos em epígrafe, observa-se das cotações realizadas para estimativa de preços, a inexistência de ao menos duas empresas que tenham apresentado cotação para todos os itens dos lotes, vindo a corroborar com o acima exposto, ou seja, não demonstra através das cotações realizadas, a existência de empresas aptas a vir participar do certame, haja visto a necessidade de ofertar todos os itens que compõem o lote.

Neste sentido, encaminho o presente autos à autoridade superior para deliberação.

Nazaré Paulista/SP, 03 de julho de 2020.

Douglas Antonio de Almeida Santos
Pregoeiro