



**MUNICÍPIO DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 5046/2019**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 012/2020**

**OBJETO: REGISTRO E PREÇOS PARA AQUISIÇÃO PARCELADA DE MEDICAMENTOS**

**ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO**

**1. Relatório**

A Comissão de Licitação, por seu Pregoeiro, Sr. André Avelino de O. Neto encaminhou-nos os autos do Processo Administrativo nº 5046/2019, que versa sobre o Pregão Eletrônico nº 012/2020 cujo objeto é o **REGISTRO E PREÇOS PARA AQUISIÇÃO PARCELADA DE MEDICAMENTOS**.

A impugnante alega que a divisão de itens dentro de um mesmo lote, especificamente para o Lote 19 (Leites e Alimentos Especiais), restringe o caráter competitivo da licitação, impedindo que a empresa participe do certame por não possuir em seu portfólio todos aqueles itens listados, requerendo, por fim, o desmembramento do lote em itens autônomos, e de preferência em licitação apartada. A impugnante alega ainda que os itens não têm relação com o objeto do Pregão, uma vez que o lote se refere a “Leites e Alimentos Especiais”, e o objeto do Pregão é a aquisição de Medicamentos.

A impugnante requer que sua impugnação possua efeito suspensivo, adiando-se a data do certame para a solução dos requerimentos apontados.

Por fim, vieram os autos com vista a esta Secretaria para análise.

**É o relatório.**



**MUNICÍPIO DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

**2. Da análise**

Muitos são os princípios jurídicos aplicados à Licitação Pública, e a impugnação em comento traz em foco um dos mais importantes: o Princípio da Competitividade.

Muitas outras diretrizes do Direito Administrativo aplicado às compras públicas derivam do respeito a este princípio basilar, que num contrabalanço entre princípios, possui evidente destaque e importância.

Ocorre que as conjunturas da vida concreta, da realidade administrativa, e da necessária subsunção do mundo jurídico à realidade dos fatos e circunstâncias da vida, fazem com que os preceitos jurídicos mais concretos e objetivos tenham que ser constantemente analisados, a fim de que da norma não se perca frente ao seu principal objetivo: servir à organização da vida humana.

A licitação não é um instituto em si, não serve à sua própria existência, mas visa atingir um objetivo concreto, que entre outros, é a seleção da proposta mais vantajosa à Administração. E em homenagem a essa busca muitas circunstâncias devem ser analisadas, inclusive o choque entre outros princípios, leis e entendimentos jurisprudenciais, súmulas, orientações e etc.

A impugnação em comento traz um desses exemplos que nos deparamos com um evidente choque entre a boa intenção da norma e sua inadequação à aplicabilidade direta e crua, sem que seu conteúdo seja interpretado e ajustado à realidade dos fatos e circunstâncias do ente administrativo.

Os tribunais de contas e demais órgãos fiscalizatórios já pacificaram o entendimento de que o Pregão Eletrônico deve adotar a adjudicação por item e não por lote, com vistas, sobretudo, a privilegiar a ampla competição e facilitar a aplicação de normas relacionadas à gestão contratual. Todavia, a realidade administrativa da maioria dos Municípios do país não suporta a aplicação dessa norma, não por discordância de seu valor efetivo, mas por carecer de estrutura administrativa que suporte o encargo de gerenciar tantos procedimentos burocráticos, morosos e de alta complexidade.

Ao se aplicar a adjudicação por item, uma licitação deverá ter curso diferenciado, e usando o presente caso concreto, uma licitação com centenas de itens necessitaria de uma sessão de licitação de horas, senão dias, para finalizar um único processo licitatório.

O gerenciamento de contratos teria que lidar com um volume de contratos muito superior ao atual, além da potencialidade de lidar com mais aditivos, reequilíbrios econômico



**MUNICÍPIO DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

financeiros, e gestão de possíveis problemas, como atrasos de entrega, descumprimento de obrigações contratuais e etc.

A súmula 247 do TCU assim leciona:

**“É 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.”**

A súmula traz importante análise que é a perda da economia de escala. Ocorre que, implantando adjudicação por item, alguns contratos podem ter valor muito pequeno, desestimulando e prejudicando o efetivo cumprimento do contrato diante da inviabilidade de fornecer pedidos de baixo valor. Ademais, quando se tem a adjudicação por lotes, o licitante, frente à possibilidade de ter maior volume de vendas, pode ofertar maiores descontos, culminando numa vantagem em favor da Administração, que no preço global terá menores valores e com maior probabilidade de cumprimento do contrato por parte do contratado.

Ademais, quando pensamos na execução contratual de uma licitação feita por lotes, várias ações podem ser tomadas em conjunto, por exemplo, na emissão de apenas um pedido, na remessa de apenas uma encomenda, na expedição de apenas uma nota com apenas um processo de faturamento e pagamento para variados itens. Quando se fala de marca, há maior chance de padronização de qualidade e procedimentos. Todas essas circunstâncias compõem o que a súmula 247 chama de conjunto ou complexo, que são as padronizações de marca, procedimento, datas e etc., que quando feitas em conjunto geram considerável vantagem administrativa, e sua quebra, pelo contrário, tem potencial de prejudicar sobremaneira a gestão pública

Estamos, portanto, diante de um paradoxo jurídico, em que a lei possui lógica e excelente intenção, contudo, as circunstâncias do fato concreto pedem soluções diferentes, que igualmente possuem lógica e excelentes intenções. Aplicar a lei de forma direta nesse caso gera a consequência inversa da busca administrativa pela seleção da proposta mais vantajosa, podendo ocasionar compras mais caras, procedimentos impossíveis de serem cumpridos e gerenciados, e insegurança administrativa e de gestão com potencial para culminar em grandes problemas logísticos e de desabastecimento.



**MUNICÍPIO DE BARREIRAS**  
**ESTADO DA BAHIA**

A Súmula 247 prevê abertamente os casos em que, embora exista a divisibilidade do objeto, a fim de que não haja prejuízo ao complexo ou perda da economia de escala, porque são circunstâncias reais em que o entendimento sobre a obrigatoriedade da adoção de adjudicação por item pode ser sopesada e descartada, uma vez que estes dois pontos, por óbvio, se apresentam como mais importante do que a ampla participação.

Na análise do caso concreto os itens unitariamente possuem valor pouco vultuoso, que em conjunto formam um lote financeiramente viável para o comércio. Tratando-se ainda de registro de preços, que o fornecimento é parcelado conforme demanda, pedidos pequenos podem gerar faturas cujo frente torna impraticável o envio dos itens e colocam o contrato uma posição de inviabilidade, gerando seu descumprimento e a responsabilização do contratado.

Por todo o argumentado, portanto, a fim de evitar a exposição da Administração Pública à riscos desnecessários diante das nuances da gestão administrativa e dos contratos administrativos, em respeito e cumprimento da súmula 247 do TCU e em plena convicção de obediência à sua exceção, a Administração deve manter o Edital e a divisão de lotes como atualmente se encontra, tendo em vista, ainda, que toda sua construção foi pautada em estudos e análise técnica prévia, utilizando-se da expertise, experiência e competência dos agentes públicos envolvidos.

Por fim, quanto ao argumento da impugnante de que o descritivo do objeto da licitação não se adequa corretamente ao seu real objeto, de fato temos que concordar, devendo a Administração rever o descritivo para representar fielmente o conteúdo do processo licitatório.

**3. Da decisão**

Desta forma, recebo impugnação interposta, dele conheço porque tempestivo, para no mérito dar-lhe provimento parcial, mantendo-se a adjudicação por preço global por lote tendo em vista todos os argumentos já expostos, determinando tão somente a revisão da nomenclatura dada ao objeto do certame, a fim de que traduza de maneira mais adequada seu conteúdo.

Barreiras – BA, 26 de junho de 2020.

  
André Avelino de Oliveira Neto  
Pregoeiro