



JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO N° 023/2021

OBJETO: Registro de preços para aquisição parcelada de leites especiais e suplementos alimentares, em atendimento à solicitação da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Luís Eduardo Magalhães/BA.

IMPUGNANTE: NUTRIRE COMÉRCIO DE PRODUTOS NUTRICIONAIS E HOSPITALARES LTDA - ME.

DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

No dia 08/04/2021 foi encaminhada pelo sistema BLL e por e-mail, a impugnação ao edital do Pregão Eletrônico n° 023/2021 em epígrafe, portanto no prazo legal, tempestivamente.

DOS FATOS

Insurge-se a contra o edital a Impugnante **NUTRIRE COMÉRCIO DE PRODUTOS NUTRICIONAIS E HOSPITALARES LTDA - ME**, alegando vícios no edital do Pregão Eletrônico n° 023/2021, em especial a existência de exigências restritivas, vedadas pela legislação vigente.

DAS ALEGAÇÕES

A Impugnante alega de plano, que o edital da licitação contém impropriedades que impedem o regular processamento da licitação, apresentando os seus pontos de vista acerca das supostas falhas.



No desenvolvimento da sua narrativa, apresenta os seguintes entendimentos:

- a) a junção de itens autônomos e distintos em um mesmo lote ofende a competitividade e a busca pela melhor proposta;
- b) considerar um lote composto por itens autônomos, sem o seu desmembramento, acaba restringindo a competitividade e infringe o art. 3º, *caput* e § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93;
- c) essa situação impossibilita um maior número de empresas a participarem, pois muitas não possuem todos os itens do lote;
- d) manter o edital da maneira como está ofenderia até mesmo o princípio da legalidade, em especial afrontando o disposto no art. 23, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 e contrariando a Súmula TCU nº 247.

Ao final, a Impugnante requer seja “recebida e devidamente processada a presente **IMPUGNAÇÃO DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO 023/2021**, para que o mesmo seja refeito, a fim de se **GARANTIR O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME**” (grifos do autor).

DO JULGAMENTO DO MÉRITO.

O entendimento sobre a imperatividade absoluta do disposto no inciso IV do art. 15 e no § 1º do art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93, trazido ao debate pela Impugnante, deve ser rechaçado, pois desconsidera a complexidade de situações e circunstâncias a que se encontra submetida a Administração Pública. Para tanto, se mostra relevante a transcrição de ambos os dispositivos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

IV - Ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;



Art. 23. [...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão **divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (grifos nossos)

Conforme pode ser facilmente observado, a divisão em parcelas deve estar acompanhada da comprovação da sua viabilidade técnica e/ou econômica. Com isso, a pretensão de generalizar algo que deva estar condicionado a critérios objetivos de avaliação se revela inapropriada, e até mesmo arriscada, à medida em que se abre a possibilidade da divisão de objetos que trará prejuízos à Administração.

Fixadas tais premissas, vale analisar com o devido cuidado o teor da Súmula TCU nº 247, que torna obrigatória a adjudicação por item, **naqueles casos em que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala**.

Nesse diapasão, deve ser esclarecida a razão que levou a Administração, no processo licitatório em questão, a adotar o critério de MENOR PREÇO POR LOTE para fins de julgamento das propostas.

O objeto da presente licitação foi organizado e dividido em 6 (seis) lotes, contendo poucos itens de quantidades não volumosas em cada um deles, haja vista que a atividade administrativa pressupõe, antes de mais nada, maior organização e racionalização dos procedimentos adotados.

Dessa forma, a experiência desta Administração comprova que a aquisição de materiais dessa natureza, no volume projetado, de forma minimamente concentrada em pequenos lotes demonstra-se mais adequada ao interesse público, dinamizando os setores da licitação e da contabilidade, ao evitar que os processos licitatórios se desenvolvam em longuíssimos períodos e que se tenham vários processos de pagamento em favor de diversos fornecedores, como ocorreria na hipótese de adjudicação pelo menor preço por item.



Inegável, portanto, que aspectos de natureza eminentemente logística devem necessariamente ser levados em consideração

No caso sob análise, que inclusive requer a maior celeridade possível no recebimento do material, vez que a falta de leites especiais e suplementos alimentares implica invariavelmente no comprometimento da saúde das pessoas assistidas, temos um total de 19 (dezenove) itens, de modo que a conclusão da disputa de cada um desses itens em separado no pregão eletrônico, caracterizada pela possibilidade da oferta de sucessivos lances, absorveria um tempo excessivo do Pregoeiro e da equipe de apoio, prejudicando o atendimento de outras demandas que lhe são encaminhadas pelos mais diversos setores da Prefeitura.

Como se não bastassem os aspectos acima relatados, o resultado final do certame poderia levar à celebração de uma infinidade de atas de registro de preços de reduzido valor global, que também trariam problemas de natureza logística, a exemplo de:

- a) risco de os fornecedores não atenderem às solicitações na forma e no prazo assinalados, uma vez que estariam obrigados a entregar os produtos conforme requisitado pela Secretaria, independentemente da quantidade de itens que lhe tenham sido adjudicados. A título de ilustração, se uma empresa sediada em São Paulo ganhasse apenas o item “cereal infantil com probiótico” (item 3 do Lote 05), cujo valor unitário foi estimado em R\$ 19,36, estaria ela obrigada a arcar com a despesa do frete até a cidade de Luís Eduardo Magalhães, apenas para entregar este único produto, de modo que, a depender da quantidade solicitada, o custo do deslocamento pode se tornar superior ao próprio preço a ser recebido;
- b) dentro de uma multiplicidade de fornecedores, a Secretaria deverá emitir uma maior quantidade de autorizações de fornecimento, para em seguida promover o acompanhamento de cada uma delas de forma autônoma. De modo oposto, a concentração da requisição de, por exemplo, 4 (quatro) produtos numa única autorização dirigida ao mesmo fornecedor torna o fluxo da entrega e recebimento mais eficiente, além de melhor absorver os custos de transporte suportados pelo



contratado. Nesse particular, não custa lembrar que, no final das contas, o valor do frete numa compra do tipo “CIF” sempre estará embutido no preço dos produtos;

c) quanto maior for a quantidade de fornecedores responsáveis por atender pequenos volumes, maior será a quantidade de processos de pagamento administrados pelo setor de contabilidade, que em cada um deles estará obrigado a observar os estágios da despesa pública: emprenho, liquidação e pagamento.

Os esclarecimentos até então apresentados são de fundamental importância para contextualizar a presente licitação frente à recomendação contida na já citada Súmula TCU nº 247, abaixo transcrita:

“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”.

Ocorre que qualquer orientação, ainda que provida de caráter normativo, deverá sempre estar ajustada às peculiaridades do caso concreto, sob pena de levar a resultados diversos daqueles pretendidos.

Nesse particular, o próprio Tribunal de Contas da União, no exercício da sua atividade judicante, vem decidindo que em determinadas circunstâncias, devidamente justificadas no âmbito do respectivo processo administrativo, a dicção da Súmula TCU nº 247 não pode ser tomada de forma absoluta.

Para comprovar tal assertiva, fazemos questão de abaixo compilar algumas dessas decisões do Tribunal de Contas da União, organizadas cronologicamente:



“Citando decisão anterior do Tribunal, realçou o relator a necessidade de se determinar à Prefeitura de Manaus que, em suas futuras licitações, caso opte pela licitação em lotes, procedesse à análise mais detida quanto à real necessidade e à conveniência de se agrupar itens, de modo a evitar a reunião em mesmo lote de produtos que poderiam ser licitados isoladamente ou compondo lote distinto, com vistas a possibilitar maior competitividade no certame e obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, fazendo constar nos autos o estudo que demonstre a vantajosidade desse modo de contratação” (Acórdão n.º 2077/2011 – TCU – Plenário, Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

“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.º 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. [...] 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 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o Pregoeiro” (Acórdão n.º 5260/2011 – TCU – 1ª Câmara, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar)

“[...] a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio,



como irregular. É cediço que a Súmula nº 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. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos” (Acórdão nº 2796/2013 – TCU – Plenário, Relator: Ministro José Jorge)

“[...] diante das peculiares e excepcionais circunstâncias do presente caso concreto, no qual a licitação por itens isolados poderia trazer indesejáveis riscos à administração pública, mostrando-se adequado, pois, o agrupamento desses itens em lotes, com elementos de mesma característica” (Acórdão nº 5301/2013 – TCU – 2ª Câmara, Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho)

“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” (Acórdão nº 5134/2014 – TCU – 2ª Câmara, Relator: Ministro José Jorge)

“[...] no caso de itens agrupados, no processo licitatório respectivo, deve se fazer constar a justificativa da vantagem da escolha, devidamente fundamentada” (Acórdão nº 3351/2015 – TCU – Plenário, Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

Nesse contexto, admitindo-se que a quantidade de produtos adquiridos pela Prefeitura Municipal de Luís Eduardo Magalhães, via Pregão Eletrônico nº 023/2021, gira em torno de 19 (dezenove) itens, pressupõe-se que a licitação de menor preço por item faria com que o certame se tornasse demasiadamente exaustivo e sem garantia de sucesso, o que poderia implicar, em última instância, no indesejável desabastecimento da Secretaria Municipal de Saúde.



Vale salientar que a natureza dos bens licitados em cada lote é exatamente a mesma, o que por si só já demonstra a possibilidade de concentração do fornecimento num único fornecedor em cada lote.

Por tudo o quanto aqui exposto, observa-se que o edital do certame não carece de correções, razão pela qual será mantido na sua integralidade.

DA DECISÃO

Assim, tendo como base os preceitos estabelecidos pelas Leis Federais nº 8.666/93 e 10.520/02, bem como a doutrina e jurisprudência existentes acerca da matéria trazida à discussão, o Pregoeiro, resolve:

Julgar **IMPROCEDENTE** a presente impugnação, apresentada pela empresa **NUTRIRE COMÉRCIO DE PRODUTOS NUTRICIONAIS E HOSPITALARES LTDA**, mantidas todas as condições previstas no edital do Pregão Eletrônico nº 023/2021, de acordo com os parâmetros apresentados formalmente pela Secretaria Municipal de Saúde.

Luís Eduardo Magalhães/BA, 12 de abril de 2021.

WASHINGTON ALVES DA SILVA OLIVEIRA

Pregoeiro Oficial – Decreto nº 027/2021.