



ESTADO DO PIAUÍ
PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCISCO SANTOS

CNPJ: 06.553.713/0001/69
Praça Licínio Pereira, 24 = CEP: 64.645-000.
Francisco Santos – PI

PREGÃO ELETRÔNICO: Nº 043/2025;
PROCESSO ADMINISTRATIVO: Nº 057/2025;
OBJETO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL;
IMPUGNANTE: PHARMAPLUS LTDA;

A) DAS RAZÕES DA IMPUGNANTE:

01) Trata-se de impugnação ao edital do PE nº 90043/2025, interposta por **PHARMAPLUS LTDA**. Referido edital tem como objeto o **“REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS E MATERIAL PENSO HOSPITALAR, DESTINADOS À SECRETARIA DE SAÚDE E UNIDADE MISTA DE SAÚDE SÃO FRANCISCO DO MUNICÍPIO DE FRANCISCO SANTOS - PI, CONFORME DETALHAMENTO, ESPECIFICAÇÕES, QUANTITATIVOS ESTIMADOS E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA – ANEXO II DESTE EDITAL”**.

02) A impugnante, valendo-se da prerrogativa legal estabelecida no artigo 164 da Lei Federal nº 14133/2021 e no artigo 23 do Decreto Municipal 21/2020, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública do município de Francisco Santos/Pi e dá outras providências e legislações correlatas, interpôs suas razões com a fundamentação fática e jurídica que entende cabível e aplicável ao caso, ao final requerendo:

“a) b) A apreciação da presente IMPUGNAÇÃO, eis que tempestiva; Em razão da justificativa apresentada em toda instrução, que seja DEFERIDO A IMPUGNAÇÃO, com amparo da legislação da lei nº 14.133/21; c) Requer, o provimento da presente impugnação para DETERMINAR A REGULARIZAÇÃO DOS ITENS DE FORMA INDIVIDUAL, para que o critério de julgamento seja o de MENOR PREÇO POR ITEM, com base nas razões apresentadas.”

03) Aduz a empresa impugnante fundamenta o seu pedido de julgamento por item e não por lote aduzindo, em síntese, que **“Ao analisar o objeto do edital, verificamos no Termo de Referência que a licitação será conduzida em lotes, adotando como critério de julgamento o menor preço global do lote. No entanto, ao examinarmos o termo de referência, que os lotes contemplam medicamento e material penso hospitalar, constatamos a ausência de justificativa plausível para o agrupamento desses itens.**

.....

Na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores. Já a licitação em lotes pode afastar licitantes que não podem habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens, acarretando prejuízo a Administração. Diante disso, a regra é a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lote, assim como comprovação da vantagem dessa, cuja demonstração deve estar atrelada

aos dispositivos legais acima citados, cotejando- os minuciosamente de modo a verificar a sua correlação.

.....
Nesse contexto, a adoção do critério de julgamento “menor preço por lote” revela-se prejudicial ao erário. Em licitações com múltiplos itens, como a presente, o critério adequado seria o de “menor preço por item”, pois as compras devem sempre seguir a modalidade de menor preço. Ademais, licitações por item funcionam, na prática, como várias licitações reunidas em um único procedimento, garantindo maior competitividade e economicidade. Como já exposto, a escolha do critério de menor preço por lote deve ser previamente justificada, de forma técnica e econômica. Na ausência dessa fundamentação, tal critério jamais deveria ser adotado.

B) DA FORMA DE JULGAMENTO – MENOR PREÇO POR GRUPO/LOTE

04) Com relação à impugnação formulada pela empresa impugnante para que no presente certame o julgamento seja feito pelo menor preço por itens e não pelo menor preço para Grupo/Lote não tem razão de ser, visto que o critério adotado pelo município tem base legal e fundamentação fática devidamente demonstrada, senão vejamos.

05) Atualmente o Tribunal de Contas da União admite e dispõe sobre a adjudicação de itens por grupos/lotos em vários julgados, como se depreende dos arestos colacionados abaixo:

“Súmula 247-TCU :

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.”

“Acórdão 5.260/2011-TCU-1ª Câmara:

Inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si.”

“Acórdão 861/2013-TCU Plenário:

Nessa linha, acrescento que, de fato, lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação: fornecimento, vida útil do móvel e garantias dos produtos. O aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do

gerenciamento de seus contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela administração pública.”

“... a decisão de parcelar exige a ponderação de diversos princípios, em especial eficiência, eficácia, economicidade, primazia do interesse público, proporcionalidade e razoabilidade - todos positivados no artigo 5º da NLL (Acórdão TCU nº 4506/2022-1C)”.

06) Nessa lógica, e diante do caso concreto do presente certame, a Lei 14.133/2021 afasta expressamente o parcelamento de bens quando a economia de escala, a redução de **custos de gestão de contratos** ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor (artigo 40, § 3º).

07) Em serviços, deve ser considerado o custo de gerir vários contratos frente à possível economia decorrente da divisão do objeto em itens (art. 47, § 1º, II). Nesse contexto, a mera viabilidade técnica de individualizar parcela do objeto não obriga ao parcelamento. É o caso, por exemplo, de elementos de um serviço que podem ser subcontratados, ou serviços com fornecimento de materiais e vice-versa. Há hipóteses em que um único contrato é mais adequado para o interesse público e necessidades da Administração.

08) Em sendo assim, **parcelar o objeto depende de duas condições:** (1) que não haja prejuízo técnico à separação de elementos e (2) que exista vantagem econômica para a Administração.

09) Em síntese, o parcelamento do objeto, embora deva ser encarado como diretriz na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, deve ser modulado pelo vetor econômico, a partir do exame das peculiaridades do objeto pretendido e do mercado fornecedor (Acórdão TCU nº 4506/2022-1C).

10) Na presente oportunidade, a escolha da modelagem adotada de julgamento por agrupamento não limita a competitividade do certame, promovendo, como já demonstrado, ganhos para a Administração Pública.

11) Ainda deve se levar em conta na decisão entre agrupar ou separar o material na presente licitação com mais de **100 (Cem) itens**, elementos relevantes que podem e devem ser ponderados, como os custos administrativos de cada contratação e seus desdobramentos no gerenciamento contratual e também custos logísticos, se a opção for pela aquisição do material em separado, afinal, será necessário alocar recursos na atividade de gestão de material de consumo, em especial na função de almoxarifado, para recebimento, triagem, armazenamento, separação e distribuição.

12) Outro fator a ser considerado quando da decisão do agrupamento na presente licitação é o fato de se tratar de pequena prefeitura, com índice 0,6 de Fundo de Participação, tendo uma única CPL para toda a demanda das mais variadas secretarias, com poucos servidores. Os custos associados à gestão do contrato envolvem não só a realização do contrato, mas diversas atividades, tais como contato com fornecedor, assinatura, publicação, designação de responsáveis, controle de

garantias, lançamentos em sistemas, empenho, fiscalização, liquidação, pagamento, alterações, reajustes, prorrogações, sanções, o que pode demandar, caso a presente licitação fosse promovida por itens separados, talvez mais de **50 (Cinquenta)** contratos.

13) Dependendo do tipo de licitação, a adoção da adjudicação por item pode tornar a mesma sem atrativo comercial, podendo resultar em licitações desertas, frustradas ou grandes dores de cabeça na gestão contratual. Fornecedores obrigados a entregar produtos com baixa materialidade, diante dos custos logísticos, sobretudo de transporte, podem desistir da entrega ou, no mínimo, impor resistência ao fornecimento. A experiência profissional na área de compras públicas é fértil em exemplos dessa natureza. Itens menos atrativos geram menor interesse e disputa na licitação. Todos esses elementos levam à mesma conclusão: ***o agrupamento de itens de pequeno valor tem maior possibilidade de atração de licitantes, em comparação à disputa individual por item.***

14) Antigamente o TCU pregava o parcelamento como regra irrestrita, entretanto a linha de raciocínio mais recente do TCU tem ido no sentido de permitir o agrupamento de itens homogêneos, entendendo que o excesso de contratações individuais pode impactar a eficiência e economicidade administrativa. Essa é uma conclusão racional que deve ser levada em conta nas compras públicas, promover o gerenciamento adequado do que comprar por itens e o que comprar por lotes aproveitando ganhos de escala, logística e controle.

15) É legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de procedimentos de contratação, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração. (Informativo TCU de Licitações e Contratos nº 167/2013).

16) O que o TCU exige é a adequada justificativa para o agrupamento. É o que ficou claro no Acórdão 539/2013-P: ***“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.”***

17) Razões para essa justificativa já foram abordadas: economia de escala, redução de custos logísticos, racionalidade administrativa, ampliação da competitividade. **Outro julgado do TCU, através do julgado Acórdão 861/2013-TCU Plenário, também aborda esta temática descrita e demonstrada no presente certame, senão vejamos:**

“Acórdão 861/2013-TCU Plenário :

Nessa linha, acrescento que, de fato, lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação : fornecimento, vida útil do móvel e garantias dos produtos. O aumento da

eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos de fornecimento . Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela administração pública.”

18) A opção pelo agrupamento exposto no objeto deste termo de referência se faz pela conveniência e economia na gestão, inter-relação entre serviços, gerenciamento e controle na execução. O procedimento efetuado por meio de lotes acarretará uma maior racionalização quanto ao número de contratos que poderão advir do presente processo licitatório, evitando que suas gestões e fiscalizações demandem elevado número de servidores, fato que, por si só, representaria anti-economicidade, no momento em que haveria necessidade de grande disponibilização do tempo laboral dos referidos servidores, fato que representa maiores gastos para a Administração, especialmente diante de um quadro de notória carência de agentes da Administração Pública para a execução de atividades-meio.

19) A disputa por lotes evita ainda que licitantes que vençam apenas um item na licitação por itens demonstrem desinteresse no atendimento e desistam do item, durante a sessão pública, mesmo tendo conhecimento das penalidades a serem impostas.

20) Ou podem realizar uma execução contratual precária, visando à não aditativação da vigência contratual, por meio de demonstração de desinteresse quando da prorrogação do instrumento. Em qualquer caso, o prejuízo para a Administração será de sensível monta, pois uma nova licitação deverá ser concretizada, ficando sem o atendimento dos produtos/serviços. A possibilidade do exposto é fato de razoável ocorrência em licitações públicas.

21) Haverá um ganho na economia de escala, com relação ao fornecimento dos materiais. As quantidades a serem adquiridas pela licitante vencedora do lote único serão muito maiores, condição propiciadora de obtenção dos insumos a valores menores. Com isso, poderá ocorrer economia no valor final, refletindo, tal fato, no valor final da contratação.

C) DISPOSITIVO:

Ante ao acima exposto, baseando-se no princípio da legalidade e na vinculação ao instrumento convocatório, **NEGA-SE PROCEDÊNCIA** à impugnação apresentada pela empresa **PHARMAPLUS LTDA**, uma vez que esta não demonstrou que há qualquer irregularidade/ilegalidade no instrumento convocatório, não havendo motivos bastantes para que haja qualquer retificação/supressão/inclusão/alteração no edital.

Francisco Santos – PI, 24 de Julho de 2025.

JOSEFA ROSA DE CARVALHO
Agente de Contratações