



TERMO DE JULGAMENTO
“IMPUGNAÇÃO AO EDITAL”

TERMO: DECISÓRIO
FEITO: IMPUGNAÇÃO
IMPUGNANTE: NUTTRE COMÉRCIO DE ALIMENTOS E
MEDICAMENTOS LTDA ME
IMPUGNADA: SECRETARIA DE SAÚDE
REFERÊNCIA: EDITAL DA LICITAÇÃO
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO
Nº DO PROCESSO: 2021.02.19.1 - SRP
OBJETO: SELEÇÃO DE MELHOR PROPOSTA PARA REGISTRO
DE PREÇOS VISANDO FUTURAS E EVENTUAIS
AQUISIÇÕES DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS
PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS DESTINADOS AO
HOSPITAL E MATERNIDADE VENÂNCIO RAIMUNDO
DE SOUSA, ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA,
CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL – CAPS E AS
UNIDADES ESPECIALIZADAS DO MUNICÍPIO DE
HORIZONTE/CE, (COM AMPLA PARTICIPAÇÃO E
COTAS EXCLUSIVAS À ME E EPP), CONFORME
ESPECIFICAÇÕES CONTIDAS NO TERMO DE
REFERÊNCIA.

I – PRELIMINARES

A) DO CABIMENTO

Trata-se de impugnação aos termos do edital interposta pela empresa **NUTTRE COMÉRCIO DE ALIMENTOS E MEDICAMENTOS LTDA ME**, contra os textos constantes do Termo de referência anexo ao edital da licitação promovida pela **SECRETARIA DE SAÚDE**.

A peça encontra-se fundamentada, apresentando, ademais, as formalidades mínimas exigidas no edital licitatório.

A petição fora protocolizada de forma eletrônica, via e-mail, na forma do item 10.1 do edital e do artigo 24 do Decreto Municipal nº 09 de 03 de fevereiro de 2020, na qual dispõem a respeito desta temática, respectivamente assim entoam:





*10.1- SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTO
IMPUGNAÇÃO: Qualquer pessoa física ou jurídica poderá, no
prazo de até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para
abertura da sessão pública, solicitar esclarecimento ou
impugnar o ato convocatório deste Pregão.*

*Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital
do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até
três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão
pública.*

Isto posto, por compreender a sintonia da fundamentação e modo de apresentação da peça em relação à consonância com as normas aplicáveis a matéria, verifica-se, portanto, o atendimento quanto ao requisito preliminar de cabimento.

B) DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cabe apreciar os requisitos de admissibilidade da referida impugnação, assim, averiguar o cumprimento quantos aos quesitos para propositura das demandas.

Na mesma entoada, o Edital da licitação regulou do seguinte modo:

*10.1- SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTO E
IMPUGNAÇÃO: Qualquer pessoa física ou jurídica poderá, no
prazo de até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para
abertura da sessão pública, solicitar esclarecimento ou
impugnar o ato convocatório deste Pregão.
(GRIFO E NETGRITO NOSSO).*

Conquanto, os trabalhos iniciais do certame estão marcados para o dia **09 de março de 2021, às 08h30min**, todavia, a licitante protocolou tal demanda (de forma eletrônica) na data de **03 de março de 2021**, logo, tendo a mesma cumprido a tal requisito.

Assim, entende-se que a tempestividade foi cumprida, haja vista manifestação ordinária em afincos as exigências requeridas.

Deste modo. Passemos aos fatos.

II - DOS FATOS

Argui a impugnante sobre a necessidade de reformulação dos textos do edital, mais especificadamente, o Termo de Referência originário da Secretaria de Saúde, tendo em vista que, segundo o entendimento, o edital possui “flagrante limitação de concorrência” conforme recorde da exordial:



Nuttre
NUTRIÇÃO E TERAPIA

Ocorre que, ao tomar posse do edital, a impugnante percebeu flagrantemente que existe limitação de concorrência uma vez foi processada em lote, e não em itens, conforme orientações dos órgãos de controle.

A Impugnante pretende com a presente impugnação que esta Administração Pública refaça o edital, sendo processado em lote, ou, pelo menos, que aglutine em lote apartado o item 5 do lote 10 e o item 5 do lote 11, uma vez que se tratam de fórmulas infantis.

Neste compasso, a presente impugnação apresenta questões pontuais que viciam o ato convocatório, por restringirem a competitividade, condição esta que é essencial para a validade de qualquer procedimento licitatório, conforme disciplina a lei 8.666/93.

Segundo a ponderação posta, tais informações postam “restringem a competitividade”.

No mérito, limitou-se a esta única insurgência.

Ao final, pede a reformulação do edital para que o **item 05 do lote 10 e item 05 do lote 11** possam ser desaglutinados dos atuais lotes, de modo que fossem julgados em fora distinta.

Estes são os fatos.

Passamos a análise de mérito.

III – DO FUNDAMENTO E DO DIREITO

Prefacialmente, é relevante destacar que a definição do objeto da licitação, bem como, os requisitos de habilitação e os de contratação são condições para o desenvolvimento do processo licitatório, qualquer que seja a sua modalidade, sem a qual o processo aquisitivo público não pode prosperar.

Em face disto, coube à **SECRETARIA DE SAÚDE** de origem definir o objeto da licitação e as condições documentais e procedimentais mínimas para atendimento das necessidades levantadas.

Sobre a importância da definição do objeto, anota Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

“O essencial é a definição preliminar do que a administração pretende realizar, dentro das normas técnicas e adequadas, de modo a possibilitar sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada.”





Indo um pouco mais além, cabe ressaltar que, além do objeto, todo o acervo de informações necessárias à formulação do edital, inclusive o rol de documentos e exigências, são produzidos por meio de instrumento capaz de transmitir tais elementos a esta Pregoeira, a saber, o Termo de Referência da **SECRETARIA DE SAÚDE**, órgão responsável e competente pela presente demanda.

Assim, de forma a corroborar o entendimento aqui trazido, também revela Marçal Justen Filho:

Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária a sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 153.) (Grifo Nosso)

De igual maneira, também coaduna com a presente cognição, o Tribunal de Contas da União, quando por meio do Acórdão 1.667/2011, fez a seguinte consideração:

Os atos de aprovação de projetos básicos, à luz do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, é atribuição das autoridades administrativas do órgão contratante, não sendo passível de delegação a terceiros, estranhos à Administração Pública.
(Grifo nosso)

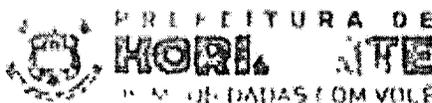
Considerando que a irresignação da impugnante refere-se às exigências relativas às especificações dos produtos e dos registros atinentes ao mesmo, daí, por certa lógica, se adentra na esfera de competência de quem demanda e conhece com precisão o objeto, como também, pelas alegações trazidas pela impugnante verifica-se que, do modo como se encontra, o edital conteria vícios pela insuficiência de requisitos em afronta a observância das demais normas relacionadas.

Todavia, considerando que tais disciplinamentos estão postulados no arcabouço basilar do termo de referência, cuja incumbência neste pesar concentra-se exclusivamente na esfera de competência da gerenciadora do processo, ou seja, a **SECRETARIA DE SAÚDE**.

Deste modo, esta Pregoeira encaminhou, via despacho datado de 04 de março de 2021, as presentes irresignações para conhecimento e manifestação, tendo a mesma concluído em 08 de março de 2021 o seguinte:



**PREFEITURA DE
HORIZONTE**
DE MÃOS DADAS COM VOCÊ



Horizonte, 08 de março de 2021

DESTINA-SE À COMISSÃO DE PREGÃO

ASSUNTO: PARECER TÉCNICO - NUTRICIONISTA-NASF

Ciente do teor dos questionamentos em 05 de março de 2021, profundos pela empresa Nuttre Comércio de Alimentos e Medicamentos LTDA-ME referentes à licitação na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2021.02.19.1-SRP, vem alegar que o item 5 dos lotes 10 e 11 proposto neste edital estão em discordância, uma vez que o descritivo do referido item deveria fazer parte de um lote específico por se tratar de fórmulas infantis.

Por se tratar de assuntos de conhecimentos específicos, segue Parecer Técnico acerca do questionamento levantado pela proponente

Assim passamos a discorrer: no que se refere ao questionamento da empresa Nuttre Comércio de Alimentos e Medicamentos LTDA-ME com relação ao item 5 dos lotes 10 e 11 do referido edital, avaliamos que, mesmo não constando no edital o descritivo referindo-se a fórmula infantil ou pediátrica, pelo exposto fica muito claramente subentendido que se trata de fórmula infantil de partida por conter no descritivo (leite infantil para as primeiras semanas).

Osmar Nascimento
NUTRICIONISTA
CRP 123

Raimundo Osmar Lima do Nascimento
Nutricionista - NASF

No tocante as argumentações trazidas pela licitante, reforço as conclusões trazidas pela Secretaria competente ao processo, razão pela qual faz-se mister rechaçar e acrescer os seguintes apontamentos:

No que tange ao critério de julgamento, à administração municipal, diante de objetos complexos, distintos ou divisíveis cabe, como regra e conforme o caso concreto justificar, a realização de licitação por itens ou lotes, que está prevista no art. 23, §1º, da Lei n.º 8.666/931, de modo a majorar a competitividade do certame, conforme se extrai *in verbis*:



conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispendo 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 (negritou-se).

Não seria razoável que determinado licitante ao final da licitação fosse considerado vencedor de item quase que de idêntico objeto pelas características, mas com especificação textual diversa, isso poderia ocorrer em uma licitação totalmente fragmentada, podendo, gerar prejuízo a eficiência do objeto contratual, em razão da diversidade dos itens fornecedor. O que não se acontece, via de regra, quando do agrupamento, posto que, o licitante interessado, ao cotar determinado item, busca, quase que sempre, manter o padrão de qualidade / preço / marca ao que geralmente já se fornece, possibilitando a administração, a obtenção de itens correlacionados em suas características entre si.

A economia de escala também está evidenciada no presente feito administrativo, principalmente, pelas razões de aglomeração de diversos itens em um único seguimento, aumentando a atratividade da disputa ao lote pela propensa vantajosidade financeira da disputa, bem como, fazendo com que o quantitativo pautado possa se aglomerar, propondo, desta feita, maior margem de interesse aos interessados haja a vistas a prospecção da demanda pelo período de registro dos preços.

Seguindo a mesma inteligência, o Acórdão nº 1.237/2014 – Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) não emitiu entendimento absoluto, impeditivo da adjudicação global; ao revés, informa que “a regra é adjudicação por item, salvo em caso de economia de escalas” (grifou-se), entre outras considerações.

Dessarte, nem sempre o julgamento por lote trará desvantagens ao processo, pelo contrário, em determinados casos (como é que visualizamos no presente processo), a não adoção desse tipo de julgamento, resulta na inviabilidade do julgamento em diversos aspectos, comprometendo, inclusive, a maior e melhor característica do pregão, que é a celeridade.

De mais a mais, o agrupamento por lote não inibe ou impede a participação de qualquer interessado, isso posto, em razão do objeto licitado ser de natureza comum no mercado, não carecendo de medidas peculiares aos itens ou de demasiadas especificações.

No mesmo entender, Marçal Justen Filho também vem se posicionando neste mister¹:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 366



“o fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória”
(NEGRITO NOSSO)

Outra questão bastante salutar é o fato de que, no critério de julgamento por item em determinados processos, cuja a pauta se demonstra muito extensa, o Pregoeiro ao realizar o julgamento por item, ao final, tem-se que, muitos são os vencedores, porém, em sua grande maioria, os fornecedores sagram-se vencedores de itens de grandeza financeira irrelevante, prejudicando a execução contratual pela não entrega ou entrega irregular dos produtos, como também, comprometendo por grande força, a gestão destes vários contratos pelo número reduzido de profissionais disponíveis nas mais diversas secretarias demandantes.

Observa-se, ademais, que a licitação a ser realizada por lote, geralmente é questionada quando, a cada item, possa ou se deva realizar um julgamento diferente ou um procedimento licitatório próprio, frise-se, o que não é o caso, pois todos os itens objeto da demanda são materiais de consumo (gênero), limpeza ou descartáveis (espécies), logo, podem ser julgamentos de forma uníssona.

A mesma Súmula 247 do TCU também trouxe trecho no sentido anterior, vejamos o seu teor:

Urge frisar, preliminarmente, que 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.

No mais, não se verifica prejuízo financeiro no critério de julgamento escolhido, principalmente pelo fato de que, ao analisar a adjudicação do processo, a verificação dos preços utilizados em contraponto para com as estimativas da administração é feita de forma minuciosa e, ao constatar qualquer divergência neste sentido, não realiza-se a adjudicação correspondente.

Na mesma entoada é como decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, quando via Decisão de nº 263 de 2014, julgou:

... reservando-o para situações em que a fragmentação em itens acarretar perda do conjunto ou da economia de escala; resultar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a



excessiva pulverização de contratos ou ainda resultar em contratos de pequena expressão econômica.
(GRIFO E NEGRITO NOSSO).

Logo, não verificando qualquer ilegalidade ou risco de mácula ao edital do processo, consideramos que são cabíveis, necessários e plausíveis tais requisitos, não assistindo, portanto, a necessidade de qualquer modificação no instrumento convocatório.

No mais, observa-se que as fórmulas apresentadas são de características usuais e de consumo comum no mercado, não carecendo, portanto, que sejam comercializados em licitação específica de alimentação especial, não sendo, todavia, o caso de retificação do edital.

Ante o exposto, concluo que em consonância com as explicações anteriores, não se prospera a alegação impugnada pela licitante.

IV – DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, **CONHEÇO** da presente impugnação realizada pela empresa **NUTTRE COMÉRCIO DE ALIMENTOS E MEDICAMENTOS LTDA ME**, haja vista o cumprimento do requisito preliminar de cabimento da peça e de forma subjacente, no mérito **NEGAR PROVIMENTO** e em todos os seus termos, mantendo inalterados os termos editalícios.

É como decido.

Horizonte-CE, 08 de março de 2021.


FRANCISCA JORANGELA BARBOSA ALMEIDA
PREGOEIRA OFICIAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE HORIZONTE