

PARECER JURÍDICO – IMPUGNAÇÃO

Processo nº P386616/2025

Pregão Eletrônico nº PE25019 – SMS (Número LICITANET: 100/2025).

Assunto: Impugnação ao Edital – Itens 14 e 15 (Carbonato de Cálcio).

Objeto: Aquisição de Medicamentos da Atenção Básica III destinados às Unidades de Saúde da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral/CE.

Impugnante: NUNESFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS LTDA.

I. RELATÓRIO

Preliminarmente, verifica-se que, nos termos do Decreto Municipal nº 3.737/2025, compete à Coordenadoria Jurídica da Central de Licitações emitir pareceres para subsidiar as decisões dos agentes e comissões de contratação, conforme previsto nos arts. 8º, VI c/c 93, §3º e 105, §§1º e 2º. Assim, a presente manifestação busca oferecer subsídios técnico-jurídicos à decisão da pregoeira quanto a impugnação apresentada.

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa NUNESFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS LTDA. ao Edital do Pregão Eletrônico nº PE25019 – SMS, número LICITANET: 100/2025.

O objeto do referido Pregão Eletrônico é a “Aquisição de Medicamentos da Atenção Básica III destinados às Unidades de Saúde da Secretaria Municipal da Saúde de Sobral”, conforme detalhado no Item 4 do *EDITAL PE25019 SMS*. A impugnação se concentra nos itens 14 e 15 do Termo de Referência, que preveem a aquisição de “CARBONATO DE CÁLCIO 1.250 MG (EQUIVALENTE A 500 MG DE CÁLCIO ELEMENTAR)”.

A impugnante, alega que o edital deveria restringir a participação de produtos exclusivamente a medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), argumentando que a aceitação de produtos caracterizados como “ALIMENTOS” ou suplementos alimentares seria ilegal e em desacordo com as normativas sanitárias vigentes e o próprio objeto do certame. A empresa sustenta que suplementos alimentares não podem ser destinados ao tratamento de doenças e que a sua aquisição pelo Sistema Único de Saúde (SUS) para tais fins careceria de amparo legal, violando o direito constitucional à saúde e os princípios da Lei nº 14.133/2021.

Em resposta a essa impugnação, a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) de Sobral, emitiu resposta técnica pelo indeferimento da impugnação, consolidando seu entendimento de que o objeto dos itens 14 e 15 refere-se, *exclusivamente*, a “medicamentos” com registro na Anvisa, não admitindo o enquadramento como “suplemento alimentar”, mantendo-se inalterado o Edital do Pregão Eletrônico nº PE25019, por estar em plena conformidade com a legislação sanitária e de licitações vigente.

Assim, o presente parecer visa analisar a conformidade do Edital e da decisão administrativa de indeferimento da impugnação, à luz da legislação e dos documentos apresentados.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A análise da questão posta em exame exige a consideração da legislação de licitações, das normas sanitárias aplicáveis e do entendimento da Administração Pública municipal, conforme expresso nos documentos anexados.

II.1. Do Objeto do Pregão e da Impugnação

O *EDITAL PE25019 SMS*, em seu Item 4, estabelece de forma categórica o objeto da licitação como a “Aquisição de Medicamentos da Atenção Básica III”. Essa definição já direciona o certame para produtos com finalidade medicamentosa.

A empresa Nunesfarma, em sua impugnação, argumenta que a descrição dos itens 14 e 15 poderia levar à aceitação de produtos classificados como “ALIMENTOS” ou suplementos alimentares, o que, em sua visão, configuraria uma ilegalidade. A impugnante fundamenta sua argumentação em diversas normativas:

- **Lei nº 14.133/2021, art. 5º:** que estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, entre outros, aplicáveis às licitações e contratos. A Nunesfarma alega que a aceitação de produtos inadequados violaria o princípio da vinculação ao edital e o julgamento objetivo.

- **Constituição Federal, art. 37 e art. 196:** referentes aos princípios da administração pública e ao direito à saúde, que demandam o fornecimento de insumos eficazes e registrados.

- **RDC nº 243/2018 da ANVISA:** que distingue suplementos alimentares de medicamentos, indicando que suplementos destinam-se a indivíduos saudáveis e não podem apresentar alegações terapêuticas ou profiláticas.

- **RDC nº 24/2011 e Lei nº 6.360/1976:** que determinam que produtos com indicações terapêuticas específicas devem ser registrados como medicamentos.

- **Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) e Portarias do Ministério da Saúde:** que listam o carbonato de cálcio como insumo farmacológico essencial.

A impugnante enfatiza que a substituição de medicamentos por suplementos alimentares comprometeria a eficiência do serviço público de saúde, a segurança do paciente e o interesse público.

II.2. Da Resposta da Administração à Impugnação

A Secretaria Municipal da Saúde, na *Resposta a impugnação*, realiza uma análise aprofundada das alegações da impugnante. É crucial observar que a Administração, por meio da equipe técnica e jurídica, alinhou-se ao entendimento da impugnante quanto à necessidade de aquisição exclusiva de medicamentos para os itens 14 e 15.

A Administração esclarece que o termo “suplementação” – frequentemente utilizado em notas técnicas e protocolos clínicos, como a Nota Técnica Conjunta nº 251/2024 do Ministério da Saúde – deve ser compreendido no sentido de *complementação farmacológica* ou *administração medicamentosa*, e não como a aquisição de suplementos alimentares de livre venda.

Conforme a resposta a impugnação emitido pela Secretaria Municipal da Saúde:

O termo 'suplementação', no contexto técnico-sanitário da Nota, não se refere a suplementos alimentares, mas sim à administração medicamentosa de cálcio como medida profilática e terapêutica.

Logo em seguida e adicionalmente, cita a RDC nº 243/2018 da Anvisa, afirmando que:

Suplementos destinam-se a indivíduos saudáveis, e não podem apresentar alegações terapêuticas ou profiláticas. Por outro lado, os produtos farmacêuticos à base de cálcio, como o carbonato de cálcio 1250 mg, são medicamentos específicos, conforme definição da RDC nº 24/2011, por possuírem indicações terapêuticas e registro sanitário próprio.

Por fim e a nota técnica da Secretaria de Saúde conclui:

Ante o exposto, considerando: o caráter medicamentoso da “suplementação de cálcio” referida na Nota Técnica Conjunta nº 251/2024; a previsão do carbonato de cálcio na RENAME e em protocolos clínicos do SUS; e a ausência de qualquer autorização editalícia para aquisição de produtos classificados como suplementos alimentares, opina-se pelo indeferimento da impugnação apresentada pela empresa Nunesfarma Distribuidora de Produtos Farmacêuticos Ltda., mantendo-se inalterado o Edital do Pregão Eletrônico nº 100/2025, por estar em plena conformidade com a legislação sanitária e de licitações vigente.

II.3. Da Conexão entre o pedido da Impugnação e a Posição da Administração

A análise dos documentos revela que, a impugnação da Nunesfarma, embora relevante ao levantar questões sobre a distinção entre medicamentos e suplementos, foi apresentada a uma Administração que já tinha, ou rapidamente consolidou, um entendimento alinhado com a tese da impugnante. O próprio edital, em seu Item 4, já definia o objeto como "Aquisição de Medicamentos".

Portanto, o pleito principal da impugnação – de que o edital deve prever a aquisição exclusiva de medicamentos para os itens 14 e 15 – já está contemplado e reiterado pela Administração. Não há, assim, uma discordância de mérito entre a impugnante e a Administração quanto à natureza do produto a ser adquirido.

III. DA OBRIGATÓRIA NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO

Nunca é demais relembrar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas, tendo o condão de consolidar, como consequência, a segurança jurídica do certame.

Desta sorte, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório,

deve haver vinculação a elas.

É o que estabelecem os arts.5º, 92, II, da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

§ 5º As contratações relativas à gestão, direta e indireta, das reservas internacionais do País, inclusive as de serviços conexos ou acessórios a essa atividade, serão disciplinadas em ato normativo próprio do Banco Central do Brasil, assegurada a observância dos princípios estabelecidos no **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

Art. 92. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

II - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

Trata-se, em verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo, todos tratados com absoluta prioridade pela Administração Pública de Sobral.

O Edital sendo claro com relação às exigências quanto à proposta comercial, como ocorre no presente caso, a Administração não pode deixar de aplicar as regras ali previstas, sob pena de fragilizar a isonomia entre os licitantes. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União vem se manifestando, conforme julgado colacionado abaixo:

Inserir-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, **em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.**

(...)

No caso em apreço, a delimitação do escopo das exigências para qualificação técnica se inseriu no espectro de discricionariedade da entidade reguladora, todavia, **ao inseri-las no edital passa a Administração a vincular-se ao disposto no instrumento convocatório. Doutra forma, estaria a ferir a isonomia do certame.** (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2730/2015. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 28/10/2015) [Grifos nossos].

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a fim de consolidar a segurança jurídica dos procedimentos licitatórios, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento dos documentos de habilitação e propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas, sendo justamente isto o que está sendo realizado no presente certame.

Diante disto e da desnecessidade de novos esclarecimentos para elucidação da controvérsia, passa-se a conclusão dessa análise, da forma que segue:

IV. CONCLUSÃO

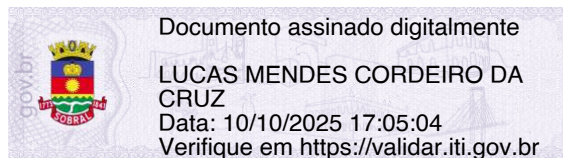
Diante do exposto, esta Coordenadoria Jurídica opina:

- a. Pelo indeferimento da Impugnação, apresentada pela empresa Nunesfarma Distribuidora de Produtos Farmacêuticos Ltda. ao Edital do Pregão Eletrônico nº 100/2025, por reproduzir matéria já esclarecida tecnicamente pela Administração, sem apontar fato novo ou irregularidade concreta.
- b. pela Manutenção integral da redação editalícia, uma vez que o entendimento da Administração, já está em consonância com o pleito central da impugnante.

É o parecer.

Salvo melhor juízo.

Sobral (CE), data da assinatura eletrônica.



Lucas Mendes Cordeiro da Cruz
OAB/CE 35.484
Coordenador Jurídico
Central de Licitações da Prefeitura de Sobral - CELIC