



PREFEITURA MUNICIPAL AGUDOS

Setor de Compras, Licitações e Contratos

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA A REDE MUNICIPAL DE SAÚDE DE AGUDOS/SP

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO, CONSIDERADO O PROBLEMA A SER RESOLVIDO SOB A PERSPECTIVA DO INTERESSE PÚBLICO

(Inciso I do art. 18, §1º)

A Secretaria Municipal de Saúde identificou a necessidade de aquisição regular de medicamentos destinados às unidades básicas de saúde, ao CAPS, às farmácias e aos programas de atenção farmacêutica. A demanda é contínua e essencial, influenciada pelo aumento do número de atendimentos, pela renovação de tratamentos crônicos e pelo cumprimento de protocolos clínicos.

Além da natureza essencial dos itens, a experiência recente do Município revelou dificuldades estruturais advindas da participação de empresas iniciantes ou com atuação limitada no setor farmacêutico. Embora a legislação trate empresas e indústrias de maneira uniforme no processo licitatório, verifica-se que diversas firmas ingressam no mercado sem domínio técnico do segmento, praticam preços artificiais para vitória na licitação e, posteriormente, solicitam reajustes ou reequilíbrios sem fundamento plausível.

O resultado prático é a interrupção do fornecimento, levando à necessidade de convocar demais classificados, reavaliar documentação, emitir novos empenhos, republicar atos administrativos e reorganizar toda a operação de abastecimento. Essas intercorrências impactam negativamente servidores, orçamento municipal e, sobretudo, a população, destinatária final dos produtos.

Constata-se, portanto, que o planejamento deve priorizar segurança e continuidade, evitando fragmentação excessiva da contratação e reduzindo a probabilidade de entraves operacionais.

2. DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL, SEMPRE QUE ELABORADO

(Inciso II do art. 18, §1º)

A contratação integra o planejamento setorial da Secretaria de Saúde e está prevista nas ações permanentes de abastecimento de medicamentos. Consta no planejamento anual de contratações, alinhada às metas de atendimento da rede municipal e às necessidades de abastecimento contínuo. Quando o Plano de Contratações Anual estiver formalizado, esta ação constará nele como aquisição indispensável ao funcionamento dos serviços de saúde.

3. REQUISITOS MÍNIMOS DA CONTRATAÇÃO

(Inciso III do art. 18, §1º)

A contratação deve observar os requisitos mínimos:

A contratação deve atender aos seguintes requisitos:

- fornecimento de medicamentos registrados nos órgãos reguladores;
- observância das especificações técnicas elaboradas pela equipe farmacêutica;
- produtos com prazo de validade adequado e apresentação íntegra;
- capacidade logística para atender aos prazos de entrega;
- garantia de qualidade, rastreabilidade e conformidade sanitária;
- execução estável, sem interrupções ou pedidos infundados de reequilíbrio.



PREFEITURA MUNICIPAL AGUDOS

Setor de Compras, Licitações e Contratos

4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES NECESSÁRIAS

(Inciso IV do art. 18, §1º)

Os quantitativos estimados serão definidos com base no consumo histórico registrado pelas unidades de saúde, nos relatórios de dispensação dos últimos exercícios, nos padrões epidemiológicos, nas variações sazonais e no impacto de programas assistenciais continuados. As informações serão consolidadas em planilhas de memória de cálculo e ajustadas conforme necessidade técnica da Secretaria Municipal de Saúde.

A metodologia incorpora interdependências necessárias para obtenção de economia de escala, uma vez que medicamentos utilizados em programas distintos podem ser adquiridos de forma conjunta. Essa abordagem reduz fragmentação, consolida volumes e viabiliza preços mais vantajosos. Os cálculos serão consolidados em planilhas de memória de cálculo que subsidiarão a contratação e poderão ser ajustados conforme informações complementares fornecidas pela Secretaria Municipal de Saúde.

5. LEVANTAMENTO DE MERCADO, ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS E JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

(Inciso V do art. 18, §1º)

O levantamento de mercado demonstrou que o fornecimento de medicamentos é segmentado entre empresas distribuidoras, indústrias farmacêuticas e fornecedores de pequeno e médio porte, com variação expressiva de capacidade logística, regularidade de abastecimento e estrutura operacional. O mercado apresenta grande pluralidade de ofertantes, mas também registra a atuação recorrente de empresas recém constituídas, sem histórico de fornecimento, que ingressam em licitações públicas praticando preços artificiais com o objetivo de vencer itens específicos.

Essas empresas, ao assumir compromissos superiores à sua capacidade, frequentemente interrompem a execução contratual, entregam produtos fora do prazo ou solicitam reequilíbrios sem fundamento técnico ou econômico. Tal cenário compromete a continuidade dos serviços de saúde, gera retrabalho administrativo para a Administração e expõe a população a risco assistencial decorrente de desabastecimento.

Com base nesse diagnóstico, foram analisadas as seguintes alternativas para atender à demanda municipal:

A. Contratação por item, com dezenas de fornecedores distintos

Embora amplie a competição formal, essa alternativa se mostrou inadequada do ponto de vista operacional. A divisão por item resulta em grande número de fornecedores vencedores, cada qual responsável por pequenas parcelas do objeto, dificultando o controle, aumentando a probabilidade de inadimplemento e elevando substancialmente o custo administrativo de gestão de pedidos, conferência de entregas, emissão de empenhos e acompanhamento contratual.

Além disso, a contratação por item facilita a participação de empresas inexperientes, que vencem itens isolados com valores incompatíveis com o mercado e posteriormente não conseguem executar o contrato, ocasionando repetidas interrupções no abastecimento.

B. Contratação emergencial em caso de desabastecimento

Essa alternativa é restrita a situações excepcionais e não atende ao princípio do planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021. A contratação emergencial normalmente resulta em valores menos vantajosos, reduz competição, encurta prazos de entrega e impõe riscos significativos à



PREFEITURA MUNICIPAL AGUDOS

Setor de Compras, Licitações e Contratos

continuidade do serviço público. Deve ser evitada como política de aquisição ordinária.

C. Adesão a atas de registro de preços de outros entes

A adesão pode ser utilizada quando demonstrada clara vantajosidade e disponibilidade dos itens desejados. Entretanto, nem sempre as atas externas dispõem dos mesmos medicamentos ou dos mesmos volumes necessários ao Município. Ademais, a adesão não elimina o risco de execução insatisfatória, pois depende da capacidade do fornecedor originalmente registrado pelo ente gerenciador. Portanto, embora seja alternativa válida, não se apresenta como a solução mais segura para esta contratação específica.

D. Licitação com estruturação em lotes (alternativa recomendada)

A formação de lotes por critérios técnicos, farmacêuticos e operacionais é a solução que melhor equilibra competitividade, segurança da execução e eficiência administrativa. A estruturação por lotes reduz o número de fornecedores responsáveis pelo atendimento, aumenta a responsabilidade contratual, melhora a previsibilidade de entregas e fortalece a capacidade de fiscalização e gestão.

Essa estratégia também desestimula a participação de empresas aventureiras e atrai fornecedores com estrutura logística, financeira e técnica adequada para atender volumes relevantes, minimizando riscos de descontinuidade e evitando solicitações indevidas de reequilíbrio. Além disso, a consolidação de itens resulta em economia de escala, maior estabilidade nos preços e redução de custos administrativos.

A avaliação das alternativas disponíveis foi reforçada por evidências concretas do exercício de 2024, quando a contratação por item foi adotada e gerou efeitos adversos significativos. A divisão de pouco mais de duzentos e cinquenta itens resultou na publicação de vinte e quatro atas distintas, exigindo múltiplas habilitações, sucessivas análises documentais e reiterados procedimentos administrativos para operacionalizar pedidos dentro de um único processo. Esse cenário evidenciou que a contratação por item, embora formalmente possível, não se mostra eficiente nem segura, revelando-se alternativa operacionalmente frágil e inadequada às necessidades da Administração. Assim, a solução estruturada em lotes emerge como resposta técnica mais adequada, capaz de reduzir riscos e otimizar a gestão contratual.

JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA DA ESCOLHA

Após análise das alternativas, conclui-se que a licitação estruturada em lotes se mostra a solução tecnicamente mais adequada e economicamente mais vantajosa para o Município de Agudos, pois:

- a) reduz o risco de inadimplemento por parte de fornecedores sem capacidade operacional;
- b) evita fragmentação excessiva e multiplicidade de atas e empenhos;
- c) facilita o controle do estoque e a gestão de entregas;
- d) assegura economia de escala e preços mais estáveis;
- e) preserva a continuidade do abastecimento de medicamentos essenciais;
- f) proporciona maior segurança sanitária e assistencial à população.

Assim, o resultado do levantamento de mercado evidencia que a contratação por lotes atende com maior eficiência aos princípios da economicidade, eficiência, planejamento, segurança jurídica e continuidade do serviço público, justificando plenamente sua adoção.

6. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO, ACOMPANHADA DOS PREÇOS



PREFEITURA MUNICIPAL AGUDOS

Setor de Compras, Licitações e Contratos

UNITÁRIOS REFERENCIAIS E DOCUMENTOS DE SUPORTE

(Inciso VI do art. 18, §1º)

A estimativa do valor será construída a partir de:

- a) Banco de Preços em Saúde;
- b) Painel de Preços governamental;
- c) cotações com fornecedores;
- d) análises de contratações anteriores;
- e) atas de registro de preços vigentes de outros entes.

Os valores de referência serão organizados em planilha, com exclusão de preços inconsistentes. A memória de cálculo será anexada ao processo, podendo ser classificada até o encerramento da licitação.

7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO, INCLUÍDAS EXIGÊNCIAS DE MANUTENÇÃO OU ASSISTÊNCIA TÉCNICA QUANDO APLICÁVEL

(Inciso VII do art. 18, §1º)

Dada a grande quantidade de itens (mais de 250), a contratação por item isolado tende a atrair fornecedores sem experiência, que disputam itens específicos com preços artificialmente baixos para obter posição vantajosa na ata e, posteriormente, descumprem obrigações contratuais.

O agrupamento por lotes:

- reduz significativamente o número de fornecedores;
- facilita a gestão de pedidos;
- aumenta a responsabilidade contratual;
- favorece previsão de abastecimento;
- diminui trabalho administrativo de emissão de atas, empenhos e fiscalizações;
- desestimula participação de empresas sem capacidade de fornecimento integral.

A adoção de lotes é solução segura, eficiente e recomendada para municípios de porte similar a Agudos, pois protege a execução e garante estabilidade no atendimento aos usuários da rede. Embora medicamentos não exijam assistência técnica, a solução prevê controle de qualidade, logística adequada e substituição de produtos em caso de não conformidade.

Riscos principais:

- a) atraso ou interrupção no fornecimento;
- b) entrega de medicamentos fora das especificações;
- c) dificuldade de gestão contratual com muitos fornecedores;
- d) preços artificiais que inviabilizam a execução;
- e) pedidos de reequilíbrio sem fundamento técnico.

Medidas de tratamento:

- estruturação da licitação por lotes;
- exigência de documentação robusta de capacidade técnica;
- penalidades adequadas para descumprimento;
- acompanhamento sistemático pela equipe farmacêutica;
- cláusulas claras de substituição em caso de descontinuidade;
- planejamento de estoque mínimo de segurança;
- critérios objetivos de habilitação e julgamento.

8. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO



PREFEITURA MUNICIPAL AGUDOS

Setor de Compras, Licitações e Contratos

(Inciso VIII do art. 18, §1º)

A contratação será parcelada na forma de lotes, e não por item individual. Embora o parcelamento por item amplie a competitividade formal, sua adoção para medicamentos em grande quantidade gera efeitos contrários ao interesse público, pois resulta em elevado número de fornecedores distintos, amplia a complexidade do gerenciamento das entregas, dificulta a fiscalização e aumenta substancialmente o risco de inadimplemento por parte de empresas sem capacidade operacional ou logística.

A experiência administrativa demonstra que o parcelamento por item favorece a entrada de fornecedores inexperientes que ofertam valores artificiais para vencer itens isolados e, posteriormente, não conseguem executar as entregas, solicitam ajustes infundados ou simplesmente interrompem o fornecimento. Isso acarreta descontinuidade do abastecimento, retrabalho administrativo, necessidade de convocação de demais classificados e reemissão de atos formais, comprometendo a eficiência da gestão e a regularidade da assistência farmacêutica.

A opção pela estruturação em lotes assegura maior segurança e eficiência, pois:

- atrai fornecedores mais estruturados e com capacidade técnica e logística comprovada;
- reduz o risco de interrupções no abastecimento;
- diminui o retrabalho administrativo relacionado a inúmeras atas, empenhos e controles;
- aumenta a previsibilidade da execução contratual;
- promove economia de escala pela consolidação de itens correlatos;
- facilita a fiscalização e a gestão do contrato.

Importante destacar que o não parcelamento por item não caracteriza restrição à competitividade, pois os medicamentos são padronizados, amplamente disponíveis no mercado e ofertados por extensa rede de distribuidoras e indústrias farmacêuticas. A divisão por lotes, por sua vez, não direciona o certame, mas visa mitigar riscos, garantir estabilidade da execução e preservar o interesse público.

Adicionalmente, a experiência prática do exercício de 2024 demonstra de forma objetiva os prejuízos operacionais do parcelamento por item. Naquele certame, pouco mais de duzentos e cinquenta itens resultaram na emissão de vinte e quatro atas de registro de preços distintas, cada qual vinculada a fornecedores diferentes. Essa fragmentação excessiva elevou significativamente o volume de atos processuais, ampliou a complexidade de gestão das solicitações de compra e aumentou de forma considerável o risco de inadimplemento por parte de empresas sem capacidade de execução. A consolidação por lotes, portanto, não apenas é mais eficiente, mas constitui medida necessária para mitigar os entraves administrativos vivenciados no modelo anterior e assegurar maior estabilidade à execução contratual.

Dessa forma, a escolha pelos lotes está tecnicamente fundamentada, é economicamente vantajosa e se alinha às boas práticas de planejamento das contratações, proporcionando maior eficiência, segurança jurídica e continuidade do atendimento à população.

9. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS EM TERMOS DE ECONOMICIDADE E MELHOR APROVEITAMENTO DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E FINANCEIROS

(Inciso IX do art. 18, §1º)

A adoção da estruturação por lotes, aliada à centralização das entregas e à consolidação dos itens em grupos tecnicamente definidos, promove ganhos significativos de economicidade e aprimora o aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros da Administração.



PREFEITURA MUNICIPAL AGUDOS

Setor de Compras, Licitações e Contratos

Espera-se alcançar resultados concretos, tais como:

- obtenção de preços mais estáveis e competitivos, decorrentes da economia de escala e da participação de fornecedores com maior capacidade operacional;
- redução expressiva na quantidade de atas de registro de preços, empenhos, ordens de fornecimento e demais atos processuais, diminuindo a carga administrativa;
- mitigação do retrabalho gerado por interrupções de fornecimento, falhas contratuais, pedidos infundados de reequilíbrio e convocação de remanescentes;
- fortalecimento das atividades de fiscalização e gestão contratual, que passam a concentrar esforços em um número reduzido de fornecedores e de lotes;
- aumento da continuidade e previsibilidade do abastecimento, com impacto direto na qualidade da assistência prestada à população;
- uso mais eficiente dos recursos financeiros, mediante compras programadas, consolidadas e com menor risco de custos adicionais decorrentes de contratações emergenciais.

Os ganhos econômicos esperados decorrem da racionalização do processo de compras, da eliminação de fornecedores sem capacidade técnica, da redução de falhas contratuais e da otimização das rotinas administrativas. Assim, a contratação estruturada em lotes contribui para uma gestão mais eficiente, segura e alinhada aos princípios da economicidade, planejamento e continuidade do serviço público.

A experiência do exercício de 2024 demonstrou, de forma concreta, as fragilidades do modelo de contratação por item. Naquela licitação, para pouco mais de duzentos e cinquenta itens, foram geradas vinte e quatro atas de registro de preços distintas, cada uma vinculada a fornecedores diferentes, exigindo inúmeras análises de habilitação, conferências documentais, publicações, emissões de empenho e procedimentos administrativos sucessivos para operacionalizar compras dentro de um único certame.

Esse cenário gerou acúmulo significativo de trabalho, aumento de riscos operacionais, maior possibilidade de inadimplemento contratual e elevação substancial da carga administrativa para servidores encarregados do processamento das solicitações de compras, emissão de documentos, controle de entregas e fiscalização dos fornecedores.

A adoção da contratação por lotes para o novo certame tem como finalidade mitigar tais percalços. A consolidação de itens em grupos tecnicamente estruturados reduz drasticamente o número de atas a serem emitidas, simplifica os procedimentos de habilitação e confere maior racionalidade ao gerenciamento dos pedidos, favorecendo uma execução mais fluida, eficiente e estável. Além disso, a redução do número de fornecedores vinculados ao processo fortalece a previsibilidade do abastecimento e diminui o retrabalho administrativo recorrente em licitações excessivamente fragmentadas.

A experiência prática do exercício anterior reforça, portanto, que a contratação por lotes resulta em melhoria da eficiência administrativa, aumento da segurança jurídica e melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros da Administração.

10. PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO, INCLUSIVE CAPACITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA FISCALIZAÇÃO

(Inciso X do art. 18, §1º)

Antes da contratação serão adotadas as seguintes providências:

- a) confirmação da disponibilidade orçamentária;
- b) revisão técnica das especificações;
- c) capacitação dos servidores designados para fiscalização e gestão do contrato;



PREFEITURA MUNICIPAL AGUDOS

Setor de Compras, Licitações e Contratos

- d) verificação das rotinas de armazenamento e distribuição;
- e) atualização dos sistemas de controle de estoque.

11. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E INTERDEPENDENTES

(Inciso XI do art. 18, §1º)

Há interdependência com contratos de logística, armazenamento e distribuição internos da Secretaria de Saúde, bem como com aquisições de insumos hospitalares e aquisição de materiais para programas continuados. Esses contratos devem ser monitorados conjuntamente para garantir coerência na gestão de estoque e fluxo de dispensação.

12. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E MEDIDAS MITIGADORAS

(Inciso XII do art. 18, §1º)

A contratação envolve produtos sujeitos a descarte adequado, sobretudo embalagens, frascos, e eventuais sobras descartadas por devolução. As medidas mitigadoras incluem:

- devolução de lotes irregulares ao fornecedor;
- cumprimento das normas sanitárias de descarte de medicamentos vencidos;
- uso de logística reversa quando aplicável;
- orientação às unidades de saúde sobre destinação ambientalmente correta.

13. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO SOBRE A ADEQUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

(Inciso XIII do art. 18, §1º)

A contratação é adequada, necessária e plenamente justificada. A solução proposta atende ao interesse público, previne desabastecimentos e reduz riscos operacionais e financeiros. A estratégia de formação de lotes promove segurança na execução, competitividade qualificada e melhor aproveitamento dos recursos públicos.

O Estudo Técnico Preliminar demonstra a necessidade essencial de aquisição de medicamentos para atender a rede municipal de saúde de Agudos. A estratégia adotada contempla análise de mercado, riscos e histórico de execução, especialmente quanto à atuação de empresas inexperientes que prejudicam a continuidade do abastecimento.

A solução mais adequada é a realização de procedimento licitatório com formação de lotes, garantindo participação de fornecedores com capacidade técnica e financeira para atender a demanda. A estimativa de valor será baseada em pesquisa de preços robusta, e a contratação está alinhada ao orçamento e ao planejamento municipal.

A iniciativa é tecnicamente viável, juridicamente segura e operacionalmente eficiente, promovendo segurança no atendimento à população.

O presente Estudo Técnico Preliminar foi elaborado em conformidade com o art. 18, §1º da Lei nº 14.133/2021, com a finalidade de subsidiar a contratação destinada à aquisição de medicamentos para atendimento contínuo da rede municipal de saúde de Agudos. A análise desenvolvida identificou que a demanda apresenta caráter permanente e essencial, sendo imprescindível para garantir a continuidade dos tratamentos, o cumprimento de protocolos clínicos e a manutenção dos serviços de saúde prestados à população.

Foram avaliadas condições de mercado, riscos operacionais, alternativas de contratação e experiências administrativas anteriores. O estudo demonstrou que o modelo de contratação por item, adotado no exercício de 2024, gerou elevado número de atas, fragmentação excessiva do objeto, sobrecarga de rotinas administrativas e risco ampliado de inadimplemento por parte de fornecedores sem capacidade logística e técnica. A formação de lotes, por sua vez, mostrou-se



PREFEITURA MUNICIPAL AGUDOS

Setor de Compras, Licitações e Contratos

solução mais eficiente, segura e economicamente vantajosa.

A adoção da estruturação por lotes permitirá reduzir o número de fornecedores vinculados, fortalecer a previsibilidade das entregas, otimizar o uso dos recursos humanos e materiais, e diminuir o retrabalho decorrente de múltiplos processos fragmentados. A análise de riscos, combinada às medidas mitigadoras previstas, reforça a viabilidade da contratação e contribui para maior segurança jurídica e operacional.

A contratação está alinhada ao planejamento setorial, às metas da Secretaria Municipal de Saúde e às diretrizes do Plano de Contratações Anual, quando formalizado. A estimativa de valor será calculada com base em metodologia de pesquisa de preços reconhecida pelos órgãos de controle e consolidada em planilhas específicas.

Diante do exposto, conclui-se que a contratação é necessária, oportuna e tecnicamente adequada, atendendo aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, planejamento e continuidade do serviço público. Recomenda-se o prosseguimento do processo para elaboração do Termo de Referência e instrução da fase interna da licitação.

Agudos/SP, 28 de novembro de 2025.

ALTAIR FRANCISCO SILVA
Secretário Municipal de Saúde