



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 12/01/2017 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em  
\_\_\_\_/\_\_\_\_/20\_\_\_\_

**PGDF**  
PROCURADORIA-GERAL  
DO DISTRITO FEDERAL

**PARECER Nº:** 1322/2016 - PRCON/PGDF  
**PROCESSO Nº:** 0060-002934/2016  
**INTERESSADO:** Secretaria de Estado de Saúde  
**ASSUNTO:** Viabilidade Jurídica da Carta de Troca

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. EDITAL. REGRAS. PRAZO DE VALIDADE DE MEDICAMENTOS. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

- Parecer que vislumbra ser juridicamente viável a previsão, em editais, de prazos de validade de medicamentos entre 50% e 75% do prazo total de vencimento dos mesmos, desde que devidamente justificada tal medida, em razão do interesse público perseguido, e ante o compromisso de realização de troca dos produtos, acaso restem vencidos antes de utilizados pela Administração;
- Recomendação de que a leitura do Parecer nº 395/2016 – PRCON/PGDF seja conforme ao que ora se orienta.

À Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

**I- Relatório**

Discute-se nesses autos a possibilidade de se prever nos editais de aquisição de medicamentos e afins a entrega desses produtos com prazo de validade menor do que o usualmente exigido, em condições excepcionais, devidamente justificadas, e sob a promessa de o contratado realizar a troca desses medicamentos acaso apresente-se a contratante impossibilitada de utilizá-los porquanto vencido seu prazo de validade.

Sobre o tema essa Procuradoria manifestou-se às fls. 23-31, por meio do Parecer nº 395/2016 – PRCON/PGDF, consignando, em síntese, que *“não há por que se derogar cláusula benéfica à Administração, sem que haja a devida demonstração de que a possibilidade de troca de medicações com prazo de vencimento iminente seja mais vantajosa do que o prazo de franquia de 75% do lapso de validade do medicamento.”*

Ciente das considerações delineadas pela PGDF, a consultante apresentou (fls. 36-39 e 41-43) melhores justificativas quanto à

necessidade de, em situações especiais, flexibilizar a exigência de longo prazo de validade do medicamento, requerendo, neste momento, nova análise a ser feita por esta Casa, com o fito de rever a orientação anteriormente expendida.

Constam dos autos, ainda;

- Documentos relativos ao Pregão Eletrônico nº 166/2016, no qual se possibilitou a entrega de medicamentos com prazo de validade menor – fls. 44-70;
- Modelo de Carta de Troca a ser adotada – fl. 71;
- Consulta Pública promovida pela Associação das Empresas do Segmento Médico Hospitalar e Laboratorial do Distrito Federal – ASSEMEDH/DF, requerendo a inclusão nos editais da viabilidade da “Carta de Troca” quando os produtos não estiverem dentro do prazo de validade estabelecido pela licitante – fls. 73-87;
- Cópia de trechos de editais nos quais se previu prazo menor para a validade dos medicamentos – fls. 88-92;
- Manifestação da AJL sugerindo a remessa dos autos a esta Casa para *“reconsideração do Parecer nº 395/2016 – PRCON/PGDF, tendo em vista os esclarecimentos juntados aos autos”* – fls. 93-96

Este o breve introito.

## II- Fundamentação

Tomar-se-á como ponto de partida para a presente análise a base do fundamento adotado no Parecer nº 395/2016 – PRCON/PGDF para que se recomendasse a não inserção de cláusula possibilitando a apresentação de carta de troca nos editais de licitação para aquisição de medicamentos, qual seja: à míngua de inequívoca demonstração de vantajosidade, vai contra o interesse público a derrogação de cláusula evidentemente benéfica à Administração.

Partiu a parecerista, portanto, das seguintes premissas: (i.) a previsão de apresentação de medicamento com prazo de validade de, no mínimo, 75% do prazo total de validade do lote do produto é mais benéfica à Administração; e (ii.) não havia nos autos justificativas bastantes que alterassem a primeira premissa.

Em torno desses dois tópicos, o Parecer nº 395/2016 teceu uma série de considerações, abordando o poder discricionário do

administrador e apontando os perigos de um afrouxamento quanto às exigências relativas à validade dos medicamentos.

A consulente, então, por sua área técnica (fls. 36-39 e 41-43), apresentou seus argumentos contrários às duas premissas supracitadas, aduzindo que, excepcionalmente, em situações plenamente justificadas, a exigência de longo prazo de validade pode se tornar prejudicial ao poder público, na medida em que dificulta a oferta dos licitantes, sem trazer benefícios à Administração. Confira-se:

*“A excepcionalidade trazida pelo texto se faz necessária uma vez que, em muitos casos de recebimento, a situação de abastecimento da Secretaria é estoque zerado. Como é sabido, o desabastecimento compromete a prestação de serviços. Nesse sentido é razoável a Administração aceitar medicamento com validade abaixo dos 75% exigidos em Edital, com o comprometimento do fornecedor realizar a troca em caso de vencimento do produto, pois, assim, a Secretaria terá condições de prestar a devida assistência à saúde dos pacientes.*

***Naquelas situações nas quais o abastecimento de medicamentos é crítico, haveria implicações ainda mais agravantes caso fosse recusado o recebimento estando o produto com validade inferior aos 75% definidos em edital. É do interesse público, portanto, acatar o recebimento do medicamento estando abaixo dos 75% de validade útil haja vista a necessidade de a Secretaria cumprir o seu papel como agente público prestador de serviços de saúde à população.***

***Esclarecemos que a definição dos 75% do prazo de validade é um ato discricionário da Administração, inexistente regramento em se definir qual o percentual da validade é admissível no recebimento dos medicamentos. (...)***

***Como os pedidos de aquisição de medicamentos na Secretaria são para abastecimento por um período de aproximadamente 3 ou 4 meses, de acordo com o consumo médio mensal de cada item, temos situações em que a margem de segurança para os medicamentos serem consumidos antes do vencimento é relativamente com folga. (...)***

***Essas citações contribuem para esclarecer que a Administração não irá trabalhar sob a pressão de prazos apertados. Há, portanto, a demonstração da prevalência do interesse público em afastar o critério de aceitação de medicamentos que impõe o prazo residual de validade de 75% do lapso previsto, sendo admitido o recebimento de produtos com validade compreendida entre 50% a 75% da validade útil.***

*Percebe-se que a Secretaria não se tornará um escoadouro de medicamentos prestes a vencer, pois há margem de segurança para ocorrer a utilização, além de que o fornecedor é obrigado a recolher o medicamento em caso de vencimento.*

*(...) Muitos medicamentos, apesar de terem registro na ANVISA, são fabricados no exterior e demanda-se tempo para a chegada do produto no território brasileiro (...). Além disso, a saída do medicamento da indústria para o comércio ocorre em data posterior ao dia em que o lote foi produzido. Após a fabricação, os lotes de medicamentos necessitam aguardar os resultados dos teste que asseguram a qualidade e segurança ficando o produto em quarentena para, então, ser autorizada sua comercialização. E isso também demanda tempo. (...)". – grifei (fls. 41-42)*

As ponderações desenvolvidas pela consulente, por seu órgão competente, apresentam-se consonantes, no que diz respeito às dificuldades enfrentadas pelo mercado farmacêutico, com os apontamentos feitos pela Associação das Empresas do Segmento Médico Hospitalar e Laboratorial do Distrito Federal – ASSEMEDH/DF às fls. 73-87.

No cenário que ora se evidencia, não há como esse órgão jurídico contrapor as informações, as quais se julgam verdadeiras, ofertadas pela consulente no sentido de que a previsão em edital da possibilidade de entrega, excepcional em casos devidamente fundamentados, de medicamentos com prazo de validade restante entre 50% e 75% do total é benéfica à Administração, ainda mais que se exigirá, nessas situações, a obrigação de a contratada trocar os medicamentos que venham a vencer antes de sua utilização pela contratante.

**Como já bem se considerou no Parecer nº 395/2016, a definição do prazo de validade para aceitação dos medicamentos encontra-se dentro do poder discricionário da Administração que, sopesando todos os elementos envolvidos, conveniência e oportunidade, há que decidir o que melhor atenderá ao interesse público, fundamentando seu posicionamento.**

De fato, cabe ao Administrador definir a exigência mínima do prazo de validade dos medicamentos que pretende adquirir, ciente de que, além do dever de bem fundamentar sua decisão, deve assumir a responsabilidade pelas consequências daí advindas.

Portanto, com os documentos e informações juntados pela consulente após a prolação do Parecer nº 395/2016 – PRCON/PGDF, é possível ir além do que anteriormente se orientou e aceitar como viável a mitigação do prazo de validade do medicamento quando, excepcionalmente, tal abrandamento for mais favorável ao interesse público, devidamente justificado e acompanhado da exigência da formalização da “Carta de Troca”.

Recomenda-se, não obstante, que cada licitação seja analisada individualmente, de modo que, pelas características do medicamento ou da situação em concreto, já se saiba, de antemão, que se trata de hipótese na qual seja melhor possibilitar a entrega dos produtos com prazo de validade menor. O que se pretende, explica-se, é evitar editais genéricos que prevejam a possibilidade de casos excepcionais, ainda quando não haja, quando da confecção do Termo de Referência, indicativos de que a aquisição seja, de fato, diferenciada.

No que tange ao modelo de “Termo de Compromisso de Troca” (fl. 71), apresenta-se o mesmo adequado ao que se propõe, sugerindo-se, entretanto, a inclusão de previsão de prazo mínimo de vencimento dos medicamentos que serão entregues, bem como a redução do prazo de troca, se possível.

### III- Conclusão

Ante o exposto, é o parecer no sentido de que se vislumbra possível a previsão em editais para a aquisição de medicamentos de entrega de produtos com prazo de validade entre 50% e 75% do seu prazo total de validade, ante o compromisso de troca dos mesmos no caso de não utilização antes do seu vencimento, e desde que haja contundentes justificativas, apresentadas ou corroboradas pela Administração, de que tal medida atende ao melhor interesse público.

À consideração superior.

Brasília, 26 de dezembro de 2016.



Danuza M. Ramos  
Procuradora do Distrito Federal



PROCESSO nº: 060.002.934/2016  
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Saúde do DF  
ASSUNTO: Viabilidade jurídica de carta de troca. Recebimento.  
Recebimento de medicamentos e materiais.

MATÉRIA: Administrativo



**APROVO O PARECER Nº 1322/2016-PRCON/PGDF**, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Danuza Maria Machado Ramos.

Em acréscimo às pertinentes considerações, registro que outro motivo pelo qual a previsão em edital da “carta de troca”, em alguns casos, pode ser benéfica à Administração é o aumento, em tese, do número de licitantes e, por consequência, da competitividade, o que poderá ser comprovado pela Secretaria consultante com base em comparativos de licitações anteriores.

Outrossim, a prática parece não ser recente, e já chegou, inclusive, ao conhecimento do Tribunal de Contas local, que consignou expressamente a existência da “carta de trocas” no Relatório de Auditoria do Programa Assistência Farmacêutica, datado de julho de 2011, disponível na *internet*<sup>1</sup>.

Tão importante quanto o prazo de validade dos medicamentos é o controle desses prazos para minimizar as perdas, a respeito do qual os Tribunais de Contas da União<sup>2</sup> e do Distrito Federal, no Relatório acima mencionado, já se pronunciaram anteriormente.

Nesse sentido, é recomendável à Secretaria exercer rígido controle da cronologia de seus estoques, com o fim de prevenir perdas e, conseqüentemente, diminuir a frequência de convocação dos fornecedores para troca de medicamentos vencidos. Embora a Administração esteja protegida pelas “cartas de trocas”, deve-se evitar, tanto quanto possível, que os fornecedores sejam onerados desnecessariamente com substituição de medicamentos, pois tal circunstância

<sup>1</sup> <http://www.tc.df.gov.br/ice5/auditorias/TCDF-AuditoriaAssistenciaFarmaceutica-RelatorioCompleto.pdf>

<sup>2</sup> AC-2807-41/14-P



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



poderia, em tese, estimulá-las a repassar a projeção dos custos de eventuais perdas às propostas de preço, o que encareceria as aquisições de medicamentos para os cofres distritais.

Em 12, 01 /2017.

**GABRIEL ABBAD SILVEIRA**  
Procurador-Chefe em substituição  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo<sup>3</sup>. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 12 / 1 /2017.

**MÁRCIA CARVALHO GAZETA**  
Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral do Distrito Federal

<sup>3</sup>No uso da delegação de competência prevista no art. 1º da Portaria nº 31, de 9 de setembro de 2011.