



PREGÃO ELETRÔNICO N° 030/2025

PROCESSO LICITATÓRIO N° 051/2025

### **RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO A EDITAL DE LICITAÇÃO**

#### **OBJETO: “REGISTRO DE PREÇOS OBJETIVANDO A AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS PARA MANUTENÇÃO DA UBS DE LUPÉRCIO E DISTRITO DE SANTA TEREZINHA.”**

Trata-se o presente de resposta a IMPUGNAÇÃO apresentada pela empresa CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 05.782.733/0002-20, com sede na Rua Antônio Dellai, nº 670 Bairro Vila Santucci, Leme/SP, representada pelo Sr (a). RENATA CASAGRANDE GALIOTTO, recepcionada via e-mail no dia 05/12/2025.

#### **1. DA ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO:**

A Lei Federal 14.133/21 é quem dita as normas dos Processos Licitatórios realizados pela Administração e Órgãos Públicos, e amparados pelo Decreto Federal nº 10.024/19, onde é delimitado o tema, conforme segue:

*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.*

*§ 1º A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento da impugnação.*

O prazo para que se possa apresentar razões de impugnação é de até 03 (três) dias úteis anteriores à realização da sessão que está marcada para o dia 17/12/2025.

Desta forma, os pedidos de impugnação são tempestivos.

#### **2. DA IMPUGNAÇÃO:**

Intenta, a impugnante, averbar o instrumento impugnatório ao Edital em apreço, aduzindo DIREITOS, e, ao final, exibe o PEDIDO, *ipsis litteris (breve relato)*:

(...)

*DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO: “MENOR PREÇO POR LOTE” Há muito vem se discutindo e afirmado, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, de que este*



*critério de julgamento (menor preço por lote) impõe desvantagens para a Administração Pública quando da aquisição de medicamentos, eis que ofende os princípios da isonomia, competitividade e economicidade, bem como não se traduz, efetivamente, no desiderato da licitação, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa. O art. 40, inciso II, da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 determina que os objetos de licitação sejam definidos de forma clara e suficiente, de modo a garantir ampla participação e a vedar restrições indevidas à competitividade. Em que pese a citada Lei trazer de forma expressa no Art. 40, §2º, inciso I, a possibilidade do parcelamento em lotes, isso não pode afetar negativamente a finalidade de um processo licitatório, que é garantir a isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme Art. 11, Incisos I e II do referido diploma legal. Ainda, o Art. 82, §1º da Lei nº 14.133/2021 reforça a necessidade de que, mesmo na hipótese de agrupamento de itens, o critério de julgamento por grupo deve preservar a competitividade e a vantajosidade global do conjunto, estabelecendo que: § 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital. Tal dispositivo deixa claro que a adoção de julgamento por grupo ou lote não constitui regra, mas exceção devidamente motivada e demonstrada em termos de vantajosidade, o que inverte no presente edital. Assim, o ato convocatório, ao optar pelo critério de menor preço por lote sem a devida justificativa técnica e econômica, contraria frontalmente o comando legal do art. 82, §1º. Nesta seara, em relação a excepcionalidade da modalidade por lotes, o Tribunal de Contas da União publicou a Súmula 247, ainda sob a égide da antiga lei de licitações, a qual, salvo melhor entendimento, permanece vigente e disciplina: SÚMULA N.º 247 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 disponha 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.(grifo nosso). Em mesmo âmbito, é extensa a jurisprudência por parte do Tribunal de Contas da União acerca da inviabilidade, ou inaplicabilidade, do formato “menor preço por lote” quando da aquisição de medicamentos, conforme se evidencia no Acórdão 2.901/2016 em voto do Ministro Benjamin Zymler, vejamos: (...) 25. Outra grave irregularidade que observei, no Pregão Presencial 10/2006, foi a escolha da adjudicação por lote de medicamentos, em vez da opção da adjudicação por item. A meu ver, tal opção foi uma das principais causas dos sobrepreços observados nas contratações decorrentes desse certame. 26. Consoante o Relatório de Auditoria 189854 da CGU, relativo às contas da (...) do exercício de 2006, ao distribuir os 138 itens de medicamentos em quatro lotes distintos, sem especificar os critérios de tal alocação, e ao definir que seriam desclassificadas as propostas que não contemplassem todos os itens e seus respectivos quantitativos constantes em cada lote, ocorreu restrição à participação de empresas fabricantes de medicamentos, inclusive dos laboratórios públicos, sendo que, em decorrência disso, somente empresas distribuidoras teriam apresentado propostas de preços para o Pregão 10/2006. 27. O critério adotado para adjudicação – menor preço por lote – afastou da concorrência os fabricantes de medicamentos, porquanto não conseguiram cotar preços para todos os itens de determinado lote. Igual situação ocorreria para o caso de haver distribuidor exclusivo para um ou mais itens de um mesmo lote, o que ensejaria o afastamento de outras empresas da disputa do respectivo lote e, consequentemente, a falta de competição para os itens remanescentes. Ou seja, tal critério de adjudicação causou a oferta de preços mais elevados. 28. Essa irregularidade é agravada pelo fato de se tratar de uma licitação para registro de preços. Nesses casos, a exemplo dos Acórdãos 757/2015 TCU-Plenário, 5.134/2014-TCU-2<sup>a</sup> Câmara, 4.205/2014-1<sup>a</sup> Câmara, a jurisprudência do Tribunal considera que, nas licitações para registro de preços, é obrigatória a adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e seleção das propostas mais vantajosas. A adjudicação por preço global ou lote deve ser vista como medida excepcional, que necessita de robusta motivação, por ser incompatível com a aquisição futura por itens. 29. A*



*adjudicação do objeto para a empresa que ofertou o menor preço global por lote não assegura a observância do princípio da seleção da proposta mais vantajosa, na medida em que as futuras adesões à Ata de Registro de Preços podem se basear, apenas, em itens específicos, para os quais a licitante detentora dos preços registrados não necessariamente ofertou o menor valor do item, em relação aos demais participantes do certame. [TCU. Acórdão 2.901/2016, Relator Min. Benjamin Zymler. J. 16/11/2016] Na mesma seara, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em sua análise comentada ao Art. 40 da Lei 14.133/2021, em especial ao §3º, inciso I, apresenta posicionamento em favor do <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-10-abril-2021/40> descarte do parcelamento em lotes quanto este acarretar um aumento nos preços unitários, vejamos: Assim como o impedimento de natureza técnica previsto no inciso I do parágrafo anterior, podem também ocorrer fatores de natureza econômica que inviabilizem a adoção do parcelamento. Uma delas é a perda da economia de escala. Como, em regra, o aumento das quantidades a serem adquiridas conduz a uma redução nos preços unitários, o parcelamento do objeto pode acarretar um aumento nos preços unitários. Nesse caso, essa opção deverá ser descartada, pois restaria frustrado um dos principais objetivos da licitação, que é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.*

**b. DA VIOLAÇÃO À COMPETITIVIDADE E ECONOMICIDADE** *A aglutinação de diversos itens heterogêneos em um único lote restringe sobremaneira a participação de potenciais fornecedores, uma vez que empresas que poderiam oferecer preços mais vantajosos em itens específicos acabam sendo impedidas de competir, favorecendo apenas aquelas que, porventura, teriam estrutura e portfólio amplo o suficiente para fornecer a totalidade dos produtos, enquanto as demais por não possuir algum item do lote, restam impedidas de formular preço total para este. Essa prática, além de reduzir a concorrência, gera o risco de a Administração pagar mais caro em determinados itens, em prejuízo do erário e da economicidade do certame. Frustra-se, diante disto, o caráter competitivo do certame e violam-se os princípios que norteiam (ou deveriam nortear) o processo licitatório, em especial a isonomia (art. II, inciso II), a economicidade, o interesse público, a competitividade e a razoabilidade (todos constantes no Art. 5º da Lei nº 14.133/2021). Nesta seara, merece*



destaque o fato de que todos os dispositivos da lei de licitações ou regulamentação de um específico processo licitatório, devem ser interpretados à luz do princípio da isonomia, o qual, efetivamente, não objetiva a proibição completa de qualquer diferenciação entre os candidatos, pois essa irá ocorrer naturalmente com a seleção da proposta mais vantajosa à administração pública. Sua verdadeira aplicação é a vedação de qualquer discriminação arbitrária, que gere desvalia de proposta em proveito ou detimento de alguém. Com efeito, é obrigação da Administração Pública não somente buscar a proposta mais vantajosa, mas também demonstrar que concedeu a todos os concorrentes aptos as mesmas oportunidades. Destarte, a isonomia deve ser pilar de todo o processo licitatório tanto durante o ato convocatório, que é aberto a todos, dentre os quais serão selecionados os que se enquadram nas características necessárias, exceto aqueles que, por ato anterior, estejam impossibilitados de participar e na fase seguinte do processo, sendo que o julgamento das propostas deve ser feito baseado nos critérios objetivos delimitados no ato convocatório, sem qualquer influência subjetiva, ou preferência dos julgadores também nessa fase. Visando a economicidade, de forma convergente destaca-se que a licitação por item é a regra, ao passo que a por lote trata-se de exceção, devendo ser justificada de forma robusta quanto à inviabilidade técnica e econômica de sua adoção. No caso concreto, entretanto, o próprio Estudo Técnico Preliminar não demonstra qualquer vantagem técnica ou econômica para a adoção de julgamento por lote. O item 8.1.5 do ETP afirma que os lotes teriam sido estruturados com base em critérios de similaridade de uso, composição, forma farmacêutica e via de administração, visando à conveniência administrativa. Ocorre que tais premissas não se verificam na prática, conforme se observa no Lote 23, que reúne fármacos absolutamente heterogêneos como o ACIDO VALPROICO 250MG e a LEVODOPA 200MG + BENZERAZIDA 50MG. Sustenta a administração que os itens foram agrupados por similaridade de uso/composição e afins, porém estes dois fármacos possuem finalidades ABSOLUTAMENTE DISTINTAS, com o primeiro destinado ao tratamento da epilepsia e o segundo ao tratamento do Parkinson. Evidente, portanto, que o constante no ETP não se coaduna com a realidade fática do Edital, podendo se aferir situação semelhante em outros lotes. Conforme leciona Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, "A licitação por grupos



*ou lotes, quando há o agrupamento de diversos itens, deve ser utilizada em situações excepcionais, que demonstrem a inviabilidade técnica ou econômica da licitação por itens, bem como a ausência de risco à competitividade". Logo, a manutenção do critério de contratação por lote configura medida restritiva e contrária ao interesse público, impondo-se a adequação do edital para que a disputa ocorra por itens individualizados, possibilitando maior concorrência, ampliação da participação de fornecedores e, por consequência, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, em estrita observância à Lei nº 14.133/2021. Nesta linha, mais do que um princípio constitucional, previsto no art. 70 da Carta Federal e aplicado às licitações, a economicidade é um ponto basilar, estruturante e fundamental das licitações, e dever da Administração, sendo que a sua violação, além de se traduzir em prejuízo para o Poder Público, também afronta ao Princípio da Legalidade, bem como a eficiência dos atos da Administração, impedindo-a da busca do seu fim maior, que tem como base, dentre outros princípios, o atendimento do interesse público, ou seja, o Princípio da Supremacia do Interesse Público. Em suma, a opção da administração em agrupar itens por "lote", não apresenta nenhuma vantagem para a melhor aquisição, pelo contrário, só desvantagens. Ademais, debruçando-se sobre o instrumento editalício, tampouco verifica-se a existência de justificativa para adoção da modalidade em "lotes" e não "itens", o que contraria entendimento do Tribunal de Contas da União já transcrito acima, em especial o trecho que se reitera abaixo: "A adjudicação por preço global ou lote deve ser vista como medida excepcional, que necessita de robusta motivação, por ser incompatível com a aquisição futura por itens." [TCU. Acórdão 2.901/2016, Relator Min. Benjamin Zymler. J. 16/11/2016] Diante de todo exposto, pugna-se para que o órgão ora impugnado considere o formato de licitação para escolha de seus futuros fornecedores de medicamentos, o que trará, sem dúvida, vantagens econômicas em razão do fomento a maior disputa entre os licitantes e afastará eventuais problemas decorrentes da restrição de competitividade. Por fim, não sendo sanado tal ato, restará caracterizada ofensa direta não só ao destacado princípio (isonomia), mas também a moralidade e a probidade administrativa, razão pela qual tal exigência, constante no processo licitatório, deve ser considerada nula e precisa ser revista. Dessa forma, demonstrada a inadequação do*



*critério de julgamento por lote e a afronta aos princípios da economicidade e da competitividade, passa-se aos pedidos (...)*

### 3. DOS PEDIDOS

A impugnante, após apresentação dos fatos descritos no item anterior, apresentou os seguintes pedidos:

- a) Seja recebida e considerada as razões expostas na presente IMPUGNAÇÃO ao edital do Pregão Eletrônico nº 030/2025, corrigindo o vício apontado ao ato convocatório, na forma da lei; b) Seja a presente impugnação analisada pelo procurador/assessor jurídico do Município de Lupércio; c) Seja concedido o efeito SUSPENSIVO ao edital do Pregão Eletrônico n.º 030/2025, especificamente a fim de extrair as exigências e RETIFICÁ-LAS; d) Seja DEFERIDO e alterado o critério de julgamento de “MENOR PREÇO POR LOTE” para “MENOR PREÇO POR ITEM”, a fim de afastar eventual restrição à competitividade e demais princípios que norteiam as licitações, bem como qualquer violação a legislação vigente.

### 4. DA APRECIAÇÃO DOS FATOS E PEDIDOS

Os pedidos de impugnação apresentadas pela empresa CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LYDA, foram recepcionadas por esta Pregoeira Municipal Kassia Cassimiro da Silva, nomeada pela Portaria 002/2025, para minha análise e apreciação.

Relatados os fatos e pedidos, no essencial, fundamento e decido:

#### I. FUNDAMENTAÇÃO:

A regra geral é que o critério de avaliação no processo licitatório seja realizado pelo **menor preço por item**, ressalvada a possibilidade de realização por **lote**, desde que devidamente justificada pela autoridade competente.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório deve, em regra, ser conduzido por item, facultando, contudo, à Administração a possibilidade de agrupar os itens em lotes, desde que tal medida esteja devidamente justificada em razões de ordem **técnica ou econômica**.

No Estudo Técnico Preliminar, a Secretaria de Higiene e Saúde apresentou justificativas para a adoção do critério por lotes, ressaltando que estes foram estruturados com base em critérios técnicos de **similaridade**. O referido estudo evidencia que o julgamento por lotes não afasta o caráter competitivo do certame, ao contrário, **otimiza a análise organizacional e técnica**, em conformidade com o artigo 40, §2º da Lei nº 14.133/2021.

### 5. DA DECISÃO



Diante do exposto, e com fundamento nos princípios legais já mencionados, bem como no parecer da Assessoria Jurídica do Município de Lupércio, esta Pregoeira **conhece e rejeita** as impugnações apresentadas, julgando-as **improcedentes**.

Reconhece-se a legitimidade da adoção da licitação por **lotes compostos por elementos de mesma natureza**, especialmente quando demonstrado que a licitação por itens isolados resultaria na abertura de diversos processos licitatórios, ocasionando **ônus administrativo**, aumento da demanda de recursos humanos e maiores dificuldades de controle. Tais circunstâncias poderiam comprometer a **economia de escala, a celeridade processual e a seleção da proposta mais vantajosa** para a Administração.

Ressalte-se, por fim, a **plena viabilidade da divisão do objeto em lotes**, medida devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar que instrui o presente processo.

Comunique-se por e-mail, a Impugnante.

Publique-se.

Lupércio, 10 de dezembro de 2025.



KASSIA CASSIMIRO DA SILVA  
Pregoeira  
Portaria 002/2025