



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 014/2025

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 023/2025

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 27/08/2025.

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 09/09/2025.

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, exhibe o PEDIDO, *ipsis litteris* (breve relato):

(...)

A Impugnante, é empresa que realiza comércio atacadista de medicamentos e drogas de uso humano e almeja participar do Pregão Eletrônico nº 023/2025,



promovido por vosso órgão que objetiva registrar preços para futuras aquisições de medicamentos. Publicado o edital do pregão supramencionado, constatou a Impugnante que o referido documento apresenta restrição temerária ao caráter competitivo do certame ao definir que o critério de julgamento escolhido pelo órgão Impugnado é "MENOR PREÇO POR LOTE", modalidade esta que aduz restrições a ampla participação e competitividade, razão pela qual se mostra necessária a impugnação nos termos a seguir: III – DO MÉRITO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO: "MENOR PREÇO POR LOTE" Há muito vem se discutindo e afirmando, 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. Com efeito, ainda sob a égide da antiga lei de licitações, o Tribunal de Contas da União publicou a Súmula 247 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 dispondo 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 conseguiriam 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, conseqüentemente, 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-2ª Câmara, 4.205/2014-1ª 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 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. Evidente que, quando concentrados determinados itens sob um único lote, o que se observa na realidade fática das licitações é um aumento do preço em alguns deles enquanto outros, pelas características comerciais e de aquisição do próprio fornecedor, registram preços adequados e mais baixos. Ao fim, resulta-se numa média relativamente equilibrada de Valor Total, mas em análise específica identificam-se diversos itens que poderiam ser adquiridos pela administração a preços ainda mais baixos se realizado o certame com critério de julgamento de “menor preço por item”.

1 <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/40> 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. 11, 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 detrimento 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, outro princípio basilar das licitações, a regra adotada por mais de 95% dos certames que visam adquirir medicamentos tem sido a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lotes, bem como a demonstração da vantagem dessa, posto que neste último a competitividade acaba diminuída, já que se impõe a um único licitante a cotação de preço para todos os itens que compõem o lote a fim de compor o valor total deste. Assim, 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. Portanto, 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. 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 reconsidere 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. Assim, necessário o acolhimento das presentes razões.

(...)

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 023/2025, corrigindo o vício apontado ao ato convocatório, na forma da lei;
- b) Seja a presente impugnação analisada pelo procurador/assessor jurídico do Município de Ubatuba;
- c) Seja concedido o efeito SUSPENSIVO ao edital do Pregão Eletrônico n.º 023/2025, 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”, com o fito de evitar que se configure desrespeito às normas que regem as licitações públicas brasileiras, inclusive, e especialmente, a Constituição Federal;

e) Comunique-se os demais interessados através de todos os meios cabíveis e seja publicada a retificação do Edital..

4. DA APRECIÇÃO DOS FATOS E PEDIDOS

Os pedidos de impugnação apresentadas pela empresa CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA, 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



PREFEITURA MUNICIPAL

LUPÉRCIO

Vivendo o Presente
Construindo o Futuro

ADM 2021 / 2024

Prefeitura Municipal de Lupércio

Gabinete do Prefeito

ADM 2021 - 2024

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, 01 de setembro de 2025.



KASSIA CASSIMIRO DA SILVA
Pregoeira
Portaria 002/2025



PREFEITURA MUNICIPAL DE LUPÉRCIO
SECRETARIA MUNICIPAL DE APOIO JURÍDICO

Ref.: Processo Licitatório n. 023/2025 (Licitação na modalidade Pregão n.014/2025)
Requerente: Agente de Contratações
Assunto: Pedido de parecer técnico jurídico de licitação na modalidade concorrência

Em atenção a solicitação de PARECER TÉCNICO JURÍDICO do Agente de Contratações dirigida a esta Secretaria de Apoio Jurídico sobre impugnação ao edital acima relacionado ao critério de julgamento das propostas (menor preço por lote), vimos informar o que segue:

Trata-se de Impugnação ao Instrumento Convocatório apresentado pela empresa CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 05.782.733/0002-20, onde questiona o critério de julgamento das propostas, já que a Administração escolheu julgar a melhor proposta pelo menor preço de lote e não por menor valor do item.

A Empresa Impugnante esclarece que o critério de avaliação do menor preço por item traz a obtenção da proposta financeiramente mais vantajosa a Administração, e que a manutenção dos critérios de julgamento como apresentados fere os princípios da licitação pública, especialmente da ampla competição, igualdade entre os licitantes, entre outros.

Eis a síntese da Impugnação.

ANÁLISE IMPUGNAÇÃO:

Reiteramos que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

Contudo, considerando o teor da Impugnação apresentada, mister se faz reiterar os termos do parecer jurídico anexado às fls.439/446 do processo licitatório em epígrafe.

A regra geral é de que o critério de avaliação no processo licitatório seja realizado pelo menor preço por item, **excetuando-se a possibilidade de realização do processo de licitação por lote quando devidamente justificado pela autoridade competente, insta tecer os seguintes comentários:**

A Lei 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório pode ser realizado por item licitado, mas faculta a administração a possibilidade de dividir os itens a serem licitados em lotes, desde que estejam devidamente justificados, observando, no caso, as razões técnicas ou econômicas que o justifiquem.

No Estudo Técnico Preliminar, a gestora da Secretaria de Higiene e Saúde apresenta justificativas pelas quais o processo licitatório deverá ser realizado em lote, ressaltando que tais lotes foram estruturados em critérios técnicos de similaridade.

Anda, o ETP demonstra que o critério de julgamento em lotes busca não afastar o caráter competitivo do certame, e busca otimizar a análise organizacional e técnico, nos termos do artigo 40 da Lei 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE LUPÉRCIO
SECRETARIA MUNICIPAL DE APOIO JURÍDICO

Nessa questão em especial, observe-se que o critério de avaliação escolhido pelo Gestor da Secretaria de Higiene e Saúde do Município foi o de fracionar a aquisição dos medicamentos em lotes, nos termos do artigo 40, § 2º, I da Lei 14.133/2021.

Art. 40.- omissis

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

Nos termos do Estudo Técnico Preliminar os medicamentos atribuídos em cada um dos lotes fracionados pelo Setor Técnico guardam similaridade técnica o que faz com que empresas especializadas em cada um dos fármacos a serem licitados o observem o princípio da livre concorrência e apresente o menor preço por lote.

Ainda, considerando que a análise do processo de escolha do julgamento da proposta mais vantajosa pela Administração deve ser sempre do menor preço, não havendo óbice para a realização do processo licitatório pelo menor preço por item ou por lote, como pretendido no processo de licitação em apreço.

Assim, não há óbice ao prosseguimento do processo licitatório, uma vez que a escolha dos lotes foram devidamente observadas pela Secretaria de Higiene e Saúde do Município de Lupércio a similaridade técnica dos fármacos, não vislumbrando, em tese, vulnerações da ordem legal.

Nesse sentido, o TCU editou o Acórdão 5301/2013 - Segunda Câmara, do relator Ministro André Luis, que estabelece:

“É legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.”

Também o Acórdão 5134/2014 - Segunda Câmara:

"A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção"



PREFEITURA MUNICIPAL DE LUPÉRCIO
SECRETARIA MUNICIPAL DE APOIO JURÍDICO

Nesse ínterim, convém mencionar que o papel da Secretaria de Apoio Jurídico é analisar se sob aspecto jurídico o processo licitatório viola os princípios legais, **o que não é o caso.**

Portanto, não se vislumbra, em tese, indícios de vulnerações legais que façam a Impugnação apresentada pela empresa CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA ser acolhida.

CONCLUSÃO

Diante o exposto, com base nos fundamentos de fato e de direito retro declinados, o parecer opinativo desta Secretaria de Apoio Jurídico é no sentido de conhecer a impugnação apresentada pela empresa CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA e no mérito negar provimento, face as razões acima apresentadas.

É o nosso parecer.

Lupércio, 01 de setembro de 2025.

RICARDO RUIZ CAVENAGO
Secretário de Apoio Jurídico