

AO  
MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE / SP  
SECRETARIA DE SAÚDE

PREGÃO ELETRÔNICO N° 151/2025  
PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 10444/2025

Objeto: **IMPUGNAÇÃO** ao Instrumento Convocatório.

---

**CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 05.782.733/0002-20, com sede na Rua Antônio Dellai, nº 670, Bairro Vila Santucci, Leme/SP, por seu representante abaixo assinado, vem apresentar **IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**, nos termos a seguir expostos:

## I. TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, comprova-se a tempestividade da impugnação, dado que a sessão de processamento do pregão ocorrerá no dia 07 de janeiro de 2026, tendo sido cumprido o prazo previsto no artigo **164 da lei 14.133/2021** e do edital.

Desta forma impõe-se a análise e acolhimento das razões e provimento final da impugnação, tendo em vista que ela está sendo apresentada dentro do prazo estabelecido, nos termos do edital e da legislação vigente.

## II. DOS FATOS

A Impugnante, é empresa que realiza comércio atacadista de medicamentos e drogas de uso humano e almeja participar do **Pregão Eletrônico nº 151/2025**, promovido por vosso órgão que objetiva registrar preços para futuras aquisições de medicamentos.

*Cuidar das pessoas muda o mundo!*



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

#### a. 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.

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.*

*Cuidar das pessoas muda o mundo!*



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 inexiste 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 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*

*Cuidar das pessoas muda o mundo!*



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. **Qu 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<sup>1</sup> ao Art. 40 da Lei 14.133/2021, em especial ao §3º, inciso I, apresenta posicionamento em favor do

<sup>1</sup> <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-10-abril-2021/40>

*Cuidar das pessoas muda o mundo!*



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. 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 detimento de alguém.

*Cuidar das pessoas muda o mundo!*



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.

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”.

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

*Cuidar das pessoas muda o mundo!*

CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA | (51) 3751-9300 | [www.ciamed.com.br](http://www.ciamed.com.br)

MATRIZ: Rua Severino Augusto Pretto, nº 560 - Bairro Santo Antônio - Encantado/RS - CEP: 95960-000

FILIAL SC: Rua dos Cisnes, nº 235 - Bairro Pedra Branca - Palhoça/SC - CEP: 88137-300

FILIAL SP: Rua Antônio Dellai, nº 670 - Bairro Vila Santucci - Leme/SP - CEP: 13.614-165

FILIAL ES: Rua Samuel Meira Brasil, nº 394, sala 33 - Bairro Taquara II - Serra/ES - CEP: 29167-650



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.

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

## IV – DOS PEDIDOS

Isto posto, requer a Impugnante que:

*Cuidar das pessoas muda o mundo!*



- a) Seja recebida e considerada as razões expostas na presente **IMPUGNAÇÃO** ao edital do **Pregão Eletrônico nº 151/2025**, corrigindo o vício apontado ao ato convocatório, na forma da lei;
- b) Seja a presente impugnação analisada pelo procurador/assessor jurídico do **Município de São Vicente**;
- c) Seja concedido o efeito **SUSPENSIVO** ao edital do **Pregão Eletrônico nº 151/2025**, 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.
- e) Comunique-se os demais interessados através de todos os meios cabíveis e seja publicada a retificação do Edital.

**Nestes termos,**

**Pede-se DEFERIMENTO**

Leme/SP, 19 de dezembro de 2025.

  
**CIAMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.**  
Renata Casagrande Galiotto – sócia proprietária

  
**Departamento Jurídico**  
Luciano José Moresco  
Advogado - OAB/RS 39.626

*Cuidar das pessoas muda o mundo!*

