IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº0010/2026

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 0015/2026

A/C – ILMO. SR. PREGOEIRO DESIGNADO

Prefeitura Municipal de RIO DAS ANTAS – SC

IMPUGNANTE: MEDIGRAM COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 04.470.877/0001-05, com sede na Rua Itacolomi, 365 - La Salle, Pato Branco - PR, 85.505-050.

A MEDIGRAM COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA., interessada em participar do **Processo Licitatório nº 0015/2026 – FMS, Pregão Eletrônico nº 0010/2026 – FMS – RP**, neste ato **representada por seu Advogado ao final subscrito**, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 4 do instrumento convocatório, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do **critério de julgamento por MENOR PREÇO POR LOTE**, pelas razões fáticas e jurídicas que passa a expor.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

O Edital do Pregão Eletrônico nº 0010/2026 – FMS prevê a realização da sessão pública para o dia **27 de agosto de 2026**, estabelecendo, em seu item 4.1,

que qualquer pessoa poderá impugná-lo até 03 (três) dias úteis antes da data designada para abertura da sessão.

A previsão editalícia encontra correspondência no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que assegura a qualquer pessoa legitimidade para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da legislação.

Assim, apresentada dentro do prazo regulamentar, a presente impugnação é **manifestamente tempestiva**, devendo ser conhecida e apreciada antes da realização do certame.

II – DA SÍNTESE DA IRREGULARIDADE IMPUGNADA

O Município de Rio das Antas/SC, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, instaurou o Processo Licitatório nº 0015/2026 – FMS, na modalidade Pregão Eletrônico nº 0010/2026 – FMS – RP, destinado ao **registro de preços para futura e eventual aquisição parcelada de medicamentos**.

Embora os medicamentos estejam discriminados individualmente no Termo de Referência, com descrição, unidade, quantidade e respectivos valores unitários, o Edital estabeleceu como critério de julgamento o **MENOR PREÇO POR LOTE**, obrigando o participante interessado em determinado medicamento a apresentar proposta para a integralidade dos itens integrantes do respectivo grupo.

A sistemática adotada merece revisão.

Isso porque a presente contratação é realizada mediante **Sistema de Registro de Preços**, circunstância para a qual a própria Lei nº 14.133/2021 instituiu regra específica e objetiva acerca da possibilidade de agrupamento de itens.

Além disso, os lotes abrangem elevado número de medicamentos autônomos e comercialmente independentes entre si, inclusive pertencentes a classes terapêuticas bastante distintas.

Exemplificativamente:

- o **Lote 03** engloba antidepressivos, anticoagulantes, medicamentos cardiovasculares e para dislipidemia;
- o **Lote 04** engloba antivirais, antiparasitários, antifúngicos, medicamentos para asma e rinite, anestésicos, diluentes e vitaminas;
- o **Lote 05** reúne medicamentos destinados a Parkinson, osteoporose, próstata, controle de ácido úrico, tireoide e vertigem;
- o **Lote 06** congrega anti-histamínicos e medicamentos gastrointestinais;
- o **Lote 07** compreende extensa relação de psicotrópicos.

Não se está, portanto, diante de sistema único e integrado, nem de componentes cuja utilização dependa necessariamente do fornecimento conjunto.

São medicamentos individualizados, com apresentações, princípios ativos, fabricantes, mercados e cadeias de distribuição próprios.

É exatamente para situações dessa natureza que a Lei nº 14.133/2021 estabelece o **parcelamento como diretriz e a adjudicação por grupo como hipótese excepcional a exigir motivação qualificada**.

III – DA REGRA EXPRESSA DO ART. 82, §1º, DA LEI Nº 14.133/2021

O ponto central da presente impugnação decorre diretamente do **art. 82, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021**.

Tratando especificamente das licitações realizadas pelo Sistema de Registro de Preços, o dispositivo estabelece que o critério de julgamento pelo menor preço por grupo de itens **somente pode ser adotado quando estiverem cumulativamente demonstrados**:

a) a inviabilidade de promover a adjudicação por item; e

b) a vantagem técnica e econômica da adoção do agrupamento.

Portanto, no Sistema de Registro de Preços, a Administração **não possui liberdade irrestrita para simplesmente optar pelo julgamento por lote**.

A legislação estabeleceu uma verdadeira inversão da lógica: a **adjudicação por item constitui a referência**, enquanto o agrupamento constitui solução excepcional, condicionada a demonstração concreta de sua necessidade e vantajosidade.

Não basta, portanto, afirmar genericamente que a contratação por lote facilitará a gestão, reduzirá procedimentos administrativos ou poderá proporcionar economia de escala.

É indispensável demonstrar, em relação ao caso concreto:

1. por que seria inviável adjudicar individualmente os medicamentos;
2. qual a interdependência técnica existente entre os itens agrupados;
3. quais ganhos econômicos concretos decorreriam da contratação conjunta;
4. qual estudo de mercado demonstrou que o agrupamento não reduzirá a quantidade de potenciais competidores;
5. por que a adjudicação individual seria menos vantajosa para a Administração; e
6. qual economia efetivamente se projeta obter mediante a formação dos lotes.

No Edital e no Termo de Referência disponibilizados e analisados, entretanto, **não se identifica demonstração concreta dessa natureza**.

O Termo de Referência limita-se a registrar que o procedimento adotará o "registro de preços pelo menor valor por lote", sem demonstrar, de maneira individualizada e objetiva, a inviabilidade de adjudicação por item e a vantagem técnica e econômica do agrupamento.

Ainda que exista fundamentação complementar em Estudo Técnico Preliminar disponibilizado separadamente, eventual manutenção da sistemática

por lotes exige que a Administração demonstre, de modo explícito e verificável, o atendimento das condições impostas pelo art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

A mera escolha administrativa, desacompanhada dessa demonstração, **não atende ao comando legal**.

IV – DO DEVER DE PARCELAMENTO NAS COMPRAS PÚBLICAS

A irregularidade também deve ser examinada à luz do art. 40 da Lei nº 14.133/2021.

O inciso V, alínea "b", determina que o planejamento das compras observe o **princípio do parcelamento, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso**.

O §2º do mesmo dispositivo determina, expressamente, que na aplicação desse princípio sejam considerados:

- a viabilidade da divisão do objeto;
- as peculiaridades do mercado;
- a economicidade;
- a ampliação da competição; e
- a necessidade de evitar a concentração de mercado.

Por outro lado, o §3º admite o não parcelamento em situações excepcionais, dentre as quais a demonstração de economia de escala, redução efetivamente relevante de custos de gestão ou existência de sistema único e integrado.

Nenhuma dessas exceções pode ser **simplesmente presumida**.

No caso concreto, o próprio Termo de Referência individualiza cada medicamento, atribuindo-lhe descrição específica, unidade, quantidade e preço unitário próprio.

Essa estrutura demonstra que os produtos são **economicamente mensuráveis e operacionalmente separáveis**.

Não há razão técnica aparente pela qual, por exemplo, determinado fornecedor que comercialize competitivamente um antiviral deva necessariamente comercializar também anestésicos, vitaminas, diluentes, medicamentos para rinite e todos os demais produtos inseridos no mesmo lote para que possa disputar o fornecimento daquele único produto à Administração.

A afinidade genérica decorrente de todos os produtos possuírem natureza farmacêutica ou de terem sido organizados em determinada classificação terapêutica **não transforma itens autônomos em uma solução técnica indivisível**.

V – DA NECESSIDADE DE JUSTIFICAÇÃO NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O art. 18, §1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deve contemplar as **justificativas para o parcelamento ou não da contratação**.

Mais do que isso, o §2º do mesmo artigo inclui tal justificativa entre os elementos mínimos que necessariamente deverão integrar o ETP.

Trata-se de exigência intimamente relacionada ao dever de planejamento e de motivação da contratação pública.

A decisão de agregar dezenas de medicamentos em grupos não pode resultar de simples conveniência operacional ou de preferência administrativa abstrata.

É necessário que haja **estudo técnico e econômico antecedente**, capaz de demonstrar que:

- o mercado comporta o fornecimento conjunto pretendido;
- existe número suficiente de empresas aptas a fornecer a totalidade dos itens de cada lote;

- a redução do universo de fornecedores é compensada por vantagem econômica comprovável;
- os valores obtidos por lote tendem a ser mais vantajosos que aqueles alcançáveis mediante disputa individual;
- inexiste risco relevante de concentração de mercado; e
- os ganhos de escala superam eventual perda de competitividade.

Sem essa demonstração, o agrupamento deixa de funcionar como mecanismo de eficiência e passa a operar como **barreira de acesso ao certame**.

VI – DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DO RISCO À OBTENÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 9º, inciso I, alínea "a", vedação à inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

O art. 11, por sua vez, fixa como objetivos do processo licitatório a obtenção da contratação mais vantajosa, o tratamento isonômico e a justa competição.

A estrutura adotada no presente certame produz justamente o risco contrário.

Um distribuidor pode possuir excelentes condições comerciais para fornecer determinado medicamento — inclusive com preço substancialmente inferior ao valor estimado pela Administração — e, ainda assim, ficar impedido de disputar seu fornecimento simplesmente porque não comercializa um ou alguns dos demais produtos inseridos no mesmo lote.

A consequência é direta: **reduz-se artificialmente o número de competidores aptos a ofertar cada medicamento**.

A Administração deixa de promover uma competição entre todos os fornecedores capazes de oferecer determinado produto e passa a restringi-la às

empresas capazes de atender simultaneamente a uma extensa cesta de medicamentos.

Em um setor composto por diferentes fabricantes, laboratórios, distribuidores e representantes comerciais, essa restrição pode eliminar justamente fornecedores que detenham condições comerciais particularmente vantajosas em determinados produtos.

O resultado potencial é paradoxal: a formação do lote, embora aparentemente simplifique a contratação, pode conduzir ao pagamento de **valores unitários superiores aos que seriam obtidos em uma disputa efetivamente realizada item a item**.

Esse risco é ainda mais relevante em Sistema de Registro de Preços.

O próprio Termo de Referência reconhece que os quantitativos previstos são estimativos e não geram obrigação de aquisição integral.

Assim, a Administração poderá, durante a vigência da ata, requisitar alguns produtos em maior quantidade que outros ou até mesmo deixar de adquirir determinados itens.

Nessa situação, o menor preço global do lote não necessariamente significa que cada medicamento que efetivamente venha a ser requisitado corresponda à melhor proposta que o mercado poderia proporcionar.

A competição por item permite que **cada produto seja adquirido do fornecedor que efetivamente apresentou a melhor condição para aquele produto**, preservando com muito maior precisão a economicidade da contratação.

VII – DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E SUA ESPECIAL PERTINÊNCIA À AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS

O entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União converge com a solução prevista atualmente de forma expressa pela Lei nº 14.133/2021.

A **Súmula nº 247 do TCU** consagrou a orientação de que, diante de objetos divisíveis, deve ser admitida a adjudicação por item sempre que inexistir prejuízo ao conjunto ou perda comprovada de economia de escala, exatamente com o objetivo de ampliar a participação de fornecedores capazes de executar parcelas autônomas do objeto.

No mesmo sentido, o **Acórdão nº 1.680/2015 – Plenário do TCU** assentou que o critério de menor preço por lote somente deve ser utilizado quando demonstrada a inviabilidade da adjudicação por item e evidenciadas razões concretas de que o agrupamento proporcionará contratação economicamente mais vantajosa.

Essa orientação, antes extraída dos princípios licitatórios e da jurisprudência de controle, foi posteriormente incorporada de maneira expressa ao **art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021**.

Mais importante ainda para o caso concreto, o próprio Tribunal de Contas da União, em suas **Orientações para Aquisições Públicas de Medicamentos**, alerta especificamente para o risco de que a formação de lotes restrinja a participação de distribuidores que não comercializam todos os produtos agrupados, comprometendo a competição e, consequentemente, a busca da proposta mais vantajosa.

A situação enfrentada no presente edital corresponde precisamente ao risco apontado pelo órgão de controle.

VIII – DA INSUFICIÊNCIA DE EVENTUAL ALEGAÇÃO GENÉRICA DE ECONOMIA DE ESCALA OU FACILIDADE DE GESTÃO

É importante antecipar possível fundamento para manutenção do modelo adotado.

Não se ignora que a Lei nº 14.133/2021 permite que a Administração deixe de parcelar uma compra quando estiver concretamente demonstrado que a

economia de escala, a redução de custos de gestão contratual ou outra vantagem relevante recomenda a concentração do fornecimento.

O que a legislação não admite é que tais vantagens sejam **presumidas**.

A redução da quantidade de fornecedores ou de atas a administrar representa aspecto operacional legítimo, mas não pode, isoladamente, sobrepor-se aos deveres de competitividade e economicidade.

Caso a participação de um número significativamente maior de fornecedores possibilite reduções relevantes nos preços unitários, eventual incremento de atividade administrativa poderá ser amplamente compensado pela economia obtida na própria aquisição.

Da mesma forma, a alegação de economia de escala exige demonstração econômica objetiva.

É necessário comparar cenários, estimar custos, estudar o mercado fornecedor e demonstrar quantitativamente que a aquisição agregada tende efetivamente a proporcionar preços inferiores.

No caso de medicamentos completamente autônomos, produzidos por fabricantes distintos e sujeitos a disponibilidades comerciais diferentes, **não se pode presumir que a empresa capaz de oferecer o melhor preço para toda uma cesta seja também aquela capaz de ofertar o melhor preço individual para cada medicamento que a compõe**.

É precisamente essa comparação que deve integrar a fase preparatória da contratação.

IX – DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL

Diante desse cenário, a solução juridicamente mais segura e economicamente mais adequada consiste em modificar o critério de julgamento para **MENOR PREÇO POR ITEM**, permitindo:

1. apresentação de propostas individualizadas para cada medicamento;

2. participação de maior número de fabricantes, distribuidores e fornecedores;
3. disputa efetiva dos preços de cada produto;
4. adjudicação de cada item à proposta efetivamente mais vantajosa;
5. maior transparência na comparação dos valores; e
6. redução dos riscos de concentração de mercado.

A alteração não afeta a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Ao contrário, harmoniza o procedimento com o regramento específico do art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e com a própria lógica de futuras aquisições parceladas e de quantitativos meramente estimados.

Eventual formação de grupos somente deve subsistir quando a Administração conseguir demonstrar, **para cada agrupamento**, efetiva interdependência ou vantagem técnica e econômica capaz de justificar a exceção legal.

X – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante:

a) o **recebimento e conhecimento da presente Impugnação**, por ser própria e tempestiva;

b) no mérito, seu **integral acolhimento**, reconhecendo-se a necessidade de revisão do critério de julgamento estabelecido no Pregão Eletrônico nº 0010/2026 – FMS;

c) a **retificação do Edital, do Termo de Referência e da parametrização da plataforma eletrônica**, substituindo-se o critério de **MENOR PREÇO POR LOTE** pelo critério de **MENOR PREÇO POR ITEM**, possibilitando proposta, disputa, classificação e adjudicação independentes para cada medicamento;

d) por consequência, considerando que a alteração interfere diretamente na elaboração e na estratégia das propostas, seja promovida a **republicação do**

instrumento convocatório e designada nova data para realização da sessão pública, com reabertura integral do prazo pertinente;

e) subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção de qualquer agrupamento, que sejam apresentados e publicizados os **fundamentos técnicos e econômicos individualizados** que demonstrem, nos termos dos arts. 18, §1º, VIII e §2º, 40, §§2º e 3º, e especialmente 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021:

- a efetiva inviabilidade da adjudicação por item;
- a vantagem técnica concreta de cada agrupamento;
- a vantagem econômica quantificada decorrente da contratação por grupo;
- o estudo de mercado acerca da quantidade de fornecedores capazes de atender integralmente cada lote;
- os ganhos de escala efetivamente projetados; e
- a inexistência de restrição desproporcional à competitividade;

f) ainda subsidiariamente, caso existam razões justificadas para agrupamento apenas de determinados medicamentos, que os lotes sejam **reavaliados e reduzidos aos itens cuja contratação conjunta possua efetiva justificativa técnica e econômica**, mantendo-se a adjudicação individual para os demais;

g) caso não seja possível apreciar definitivamente esta Impugnação antes da sessão designada, requer-se a adoção das providências administrativas necessárias à **preservação da utilidade do presente pedido**, evitando-se o prosseguimento do certame sob critério cuja regularidade está sendo tempestivamente questionada;

h) por fim, requer-se que a decisão administrativa enfrente expressamente as disposições dos **arts. 18, 40 e, especialmente, 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021**, indicando, em caso de eventual indeferimento, os estudos e elementos objetivos

que demonstrariam a inviabilidade da adjudicação por item e a vantagem técnica e econômica do julgamento por lote.

A medida requerida não busca criar embaraços à contratação pública, mas precisamente assegurar que o procedimento alcance a finalidade legal de **ampla competição, economicidade e seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração**, especialmente em contratação destinada ao abastecimento da rede pública de saúde.

Termos em que, pede deferimento.

Pato Branco, datado e assinado digitalmente.

Randas Vogel
OAB/PR nº 78.191

RANDAS JOSE TAJARIOL VOGEL

Assinado de forma digital por RANDAS JOSE TAJARIOL VOGEL
Dados: 2026.08.20 15:51:57 -03'00'

PROCURAÇÃO

OUTORGANTE: MEDIGRAM COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 04.470.877/0001-05, com sede na Rua Itacolomi, 365 - La Salle, Pato Branco - PR, 85.505-050.

OUTORGADOS: RANDAS JOSÉ TAJARIOL VOGEL, advogado, inscrito na OAB/PR sob o nº 78.191, com escritório profissional situado na Avenida Brasil, nº 78 – Centro, em Pato Branco – PR.

PODERES: amplos, gerais e ilimitados para o foro em geral, com a Cláusula *"Ad judicia"*, para defender os interesses dos Outorgantes, em qualquer Juízo, Instância ou Tribunal, podendo propor contra quem de direito, seguindo até final decisão, usando dos recursos legais e acompanhando-os, conferindo-lhe ainda, poderes especiais para confessar, desistir, renunciar direitos e ações, transigir, firmar compromissos ou acordos, receber e dar quitação, atuar em procedimentos administrativos, representar os Outorgantes perante repartições públicas federais, estaduais e municipais; podendo enfim praticar todos os atos necessários ao cabal cumprimento do presente mandato, inclusive substabelecer, no todo ou em parte, com ou sem reserva de iguais poderes, sempre no interesse dos Outorgantes.

Pato Branco, datada e assinada digitalmente.

ANDREA LETICIA GRAMS:91914825934

Assinado digitalmente por ANDREA LETICIA GRAMS:91914825934
Data: 2026.08.20 17:49:09-03'00'

MEDIGRAM COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA

Outorgante